

**INFORME TÉCNICO DE LOS REGISTROS PYME Y EMPRENDEDOR
REGULADOS EN LA LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS Y SU REGLAMENTO
(DECRETO EJECUTIVO VIGENTE N.º 39295-MEIC)**



Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Abril 2021

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	4
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	4
I. Descripción de los problemas.....	4
II. Vigencia de la situación que se pretendía regular	9
III. Avance en su atención: perfiles regulados, obstáculos.....	26
IV. Conclusiones.....	30
CAPÍTULO II.....	33
IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS	33
I. Identificación de los Objetivos	33
II. Consistencia de los Objetivos.....	34
III. Vigencia y Validez de los Objetivos	52
IV. Conclusiones.....	58
CAPÍTULO III	61
IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA.....	61
I. Lista larga de opciones identificadas.....	61
II. Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia	62
V. Conclusiones.....	75
CAPÍTULO IV.....	77
ANÁLISIS DE IMPACTO.....	77
I. Introducción	77
II. Análisis de cargas administrativas.....	78
1. Análisis de contexto	78
2. Perfil de los regulados	78
3. Anatomía de los impactos y descripción de los beneficios	79
4. Cuantificación de costos	80
III. Análisis de Riesgos.....	87
1. Metodología de Análisis de riesgo.	87
2. Análisis de Riesgos.....	89
3. Conclusiones.....	93

INTRODUCCIÓN

Este informe se emite dentro del contexto del Proyecto de Mejora Regulatoria Costa Rica Fluye, que persigue básicamente dos grandes objetivos, uno metodológico, dirigido a consolidar una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post*, fundamentada en las mejores prácticas de los países de la OECD. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona la Municipalidad de Cartago.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, identificándose 4 regulaciones, 13 trámites asociados a ellas y más de 71 requisitos vinculados con los diferentes trámites. Dichas regulaciones fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las 4 regulaciones identificadas las dos más relevantes, según dichos criterios, definición que fue validada por la institución, a saber: Reglamento de Ventas a Plazo y el Registro PYME y Emprendedor.

En este documento se recoge los resultados que el equipo asignado obtuvo del análisis de la regulación que tiene su fundamento legal en la Ley No. 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y su Reglamento, Decreto Ejecutivo 39295-MEIC.

El equipo de trabajo durante 17 semanas realizó el proceso de revisión, depuración y formulación de propuestas de mejora, tareas ejecutadas de manera conjunta con un equipo asignado por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresas del Ministerio para tales efectos, a quienes se externa el agradecimiento por su colaboración y aportes a lo largo de las reuniones que se realizaron para obtener la información y realimentación respectiva. Asimismo, se contó con el acompañamiento del equipo designado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Este informe técnico contiene 4 capítulos. El primero que identifica las necesidades o la problemática que se pretendía resolver al momento de emitirse la regulación. Para ello fue necesario realizar un análisis retrospectivo de la regulación, analizar su evolución y determinar los principales obstáculos que pudieron haber incidido en su eficiencia. El segundo capítulo aborda la determinación de los objetivos que se pretenden cumplir con dicha regulación, su consistencia y validez y vigencia. En el tercero, se hace una primera aproximación de cuáles pueden ser posibles acciones de mejora de la regulación en análisis. Finalmente, se hace un análisis de impacto, con dos componentes, uno de cargas administrativas, es decir, un esfuerzo de costeo de la aplicación de la regulación, tanto del lado de la Administración como del regulado; otro, de identificación, análisis y valoración de riesgos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos.

Este informe pretende convertirse en el respaldo para la formulación de las propuestas de mejora que se han elaborado, y que constituyen un entregable aparte para el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

CAPÍTULO I IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

I. Descripción de los problemas

La regulación evaluada en este informe son los Registros PYME y Emprendedor, establecidos en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley No. 8262) y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 39295-MEIC), ambas normas vigentes desde su publicación en La Gaceta No. 94 del 17 de mayo de 2002 y No. 227 del 23 de noviembre del 2015, respectivamente.

En el caso del Registro PYME, mediante el artículo 30 de la Ley 8262 se reformó el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ley No. 6054, estableciendo, entre otras cosas, crear el registro de PYME proveedoras del sector público (inciso i) ¹. Por su parte, en el Reglamento vigente dicho registro se encuentra regulado en los artículos 2 inciso i) y 12 al 26².

Por su parte, en cuanto al Registro Emprendedor, su regulación se encuentra en el artículo 17 de la Ley 8262³ y en los numerales 31 al 36 del Reglamento vigente⁴.

A partir de lo anterior, siendo que la creación, contexto y regulación de ambos registros son distintos, el análisis en cada uno de los apartados de este informe se dividirá en Registro PYME y en Registro Emprendedor.

En adelante, entiéndase PYME como micro, pequeña y mediana empresa.

1. Registro PYME

Para encontrar el origen de la problemática que dio nacimiento al Registro PYME, debe recurrirse a los antecedentes de la Ley 8262, la cual se promulgó para fortalecer un sector productivo (PYME) del país que previamente dependía de una serie de acciones aisladas que fomentaban los encadenamientos productivos y que a través de dicha norma buscaba mejorar sus condiciones. Las PYME carecían de un soporte estatal sólido, ya que no existían programas de apoyo específicos para el sector, viniendo la ley a brindar un marco normativo y estratégico.

Previo a la promulgación de la ley, se echaba de menos un registro oficial de la cantidad de PYME, siendo que la falta de información sobre la diversidad de programas y organizaciones que brindaban apoyo a este sector por el lado de la oferta de proyectos

¹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 8.

² Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 5

³ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 8.

⁴ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 5.

y la dispersión de programas y servicios dificultaba a los empresarios acceder a la información y sus beneficios. Prueba de lo anterior, es que uno de los objetivos específicos de esta Ley es inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de las PYME.

Además, se necesitaba fortalecer este sector porque no contaba con los recursos necesarios para desarrollar sus operaciones. Entre sus debilidades se encontraba la ausencia de fuentes de financiamiento, avales y garantías que les permitiera invertir en sus negocios.

La Ley 8262 también procura robustecer en las áreas de innovación y desarrollo tecnológico al sector PYME que hasta ese momento se encontraba debilitado, incluyendo un capítulo IV sobre el “Programa de Fortalecimiento para Innovación y el Desarrollo tecnológico de las PYMES”.

En lo que respecta propiamente al Registro PYME, a folio 7 de las actas del expediente legislativo No. 14629⁵, se observa la intención del legislador de desarrollar una política, a través del MEIC, que le permita al sector PYME participar en licitaciones y compras directas de las instituciones públicas, para lo cual se exige la inscripción en el sistema de información de dicho Ministerio. Además, a folio 8 se indica que el establecimiento de las compras del sector público es *“parte integral de la política de apoyo al sector productivo nacional y con acción afirmativa directa a las PYMI, para favorecer su competitividad e internacionalización”*.

Es así como finalmente en el artículo 20 de la Ley 8262, el legislador dispuso un *“programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública”*, sin determinar un porcentaje específico de esa participación. Ahora bien, desde la creación del Registro PYME en la Ley 8262, cuyo único fin era ser proveedor de la Administración Pública, aquel ha sufrido una evolución regulatoria, no desde el punto de vista legal sino reglamentario, como se resume en la Tabla siguiente.

Nótese, que a partir del Decreto Ejecutivo No. 33111 (segundo reglamento a la Ley 8262) inicia la ampliación del alcance del Registro PYME, al introducirse la “Condición PYME” como consecuencia de la inscripción en dicho registro, lo que conllevó que en el Decreto Ejecutivo No. 37121 (tercer reglamento a la Ley 8262) se creara un título destinado únicamente al registro y condición PYME, para finalmente desembocar en el Reglamento vigente (Decreto Ejecutivo No. 39295), cuya motivación fue permitir *“un mayor acceso de las PYME a los beneficios definidos por ley y para obtener la condición PYME que se les concede al estar registradas las empresas en el SIEC”* (folio 157 del expediente del reglamento)⁶.

⁵ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 1.

⁶ Expediente del MEIC del Decreto Ejecutivo No. 39295, facilitado por dicho Ministerio.

Tabla No. I.1
Registro PYME: evolución reglamentaria de la regulación

Reglamentos a la Ley 8262	Regulación
<p><u>Decreto Ejecutivo No. 30857-MEIC</u>⁷ (vigente desde su publicación en el Alcance No. 88, a La Gaceta No. 233, del 3 de diciembre de 2002)</p>	<p>La Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) tendrá entre sus funciones: crear y mantener un registro de las PYME proveedoras del Sector Público y requerir a las instituciones suministrar información para establecer y mantener con dicha información, un Registro actualizado de todas las PYMES (artículo 16, incisos o y t)</p>
<p><u>Decreto Ejecutivo No. 33111</u>⁸ (vigente desde su publicación en La Gaceta No. 97 del 22 de mayo de 2006)</p>	<p>Además de mantenerse la regulación indicada en la casilla anterior, se introducía el concepto de condición PYME, para lo cual se debía completar un formulario y se le otorgaba un código al regulado (artículos 8 y 10).</p>
<p><u>Decreto Ejecutivo No. 37121</u>⁹ (vigente desde su publicación en el Alcance No. 65 a La Gaceta No. 96 del 18 de mayo de 2012)</p>	<p>Se introduce un Título completo dedicado al registro y condición PYME, destacando que para obtener esta última debe estar registrada ante el MEIC y cumplir con otros requisitos. Para el registro debe completarse un formulario. Asimismo, para mantener la condición debe renovarse anualmente (artículos 21 y 29 al 31).</p>
<p><u>Decreto Ejecutivo No. 39295</u>¹⁰ (vigente desde su publicación en el Alcance No. 99 a La Gaceta No. 227 del 23 de noviembre de 2015)</p>	<p>En lo medular se mantiene lo indicado en la casilla anterior.</p>

Es decir, existía un problema en cuanto al limitado acceso de las PYME a los beneficios definidos por ley, los cuales se enumeran en el punto 1, del apartado III de este informe. Cabe señalar, que algunos de estos beneficios se encuentran regulados en el artículo 30 del Reglamento vigente y otros responden a normas especiales, según el ámbito de competencia de cada ente u órgano rector en la materia.

⁷ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 2.

⁸ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 3.

⁹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 4.

¹⁰ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 5.

Pero, además, en el mismo expediente que dio origen al reglamento vigente, se indica como uno de sus beneficios *“la posibilidad de que el país cuente con un registro empresarial integral con reglas claras que provean insumos y datos relevantes para la toma de decisiones y para el desarrollo de herramientas e indicadores que potencialicen la política pública de apoyo a las PYMES.”*

En otras palabras, existía una problemática para el diseño de políticas públicas para el sector PYME, ya que el sistema de registro no era lo suficientemente robusto como para brindar insumos o datos relevantes.

Por otro lado, en cuanto al medio utilizado por el MEIC para registrar a las PYME y así otorgarles esta condición, se tiene que es el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), el cual según el artículo 23 de la Ley 8262 fue diseñado como un portal *“que servirá de apoyo al desarrollo empresarial”*, sin embargo, con el transcurso del tiempo se ha convertido en la herramienta para dicho registro.

Así las cosas, a partir del análisis realizado, los tres problemas que dieron origen a la regulación son:

- Debilidad del sector PYME;
- Limitado acceso de las PYME a los beneficios definidos por ley y;
- Necesidad de desarrollo de políticas públicas de apoyo a las PYME, a partir de la ausencia de insumos y datos relevantes.

2. Registro Emprendedor

En lo que respecta a este registro, ni en las actas de la Ley 8262 ni en su primera versión que entró en vigor el 17 de mayo de 2002, se consideró algún aspecto en relación con los emprendimientos y menos con su registro.

Es hasta el 18 de mayo de 2012, con la vigencia del Decreto Ejecutivo No. 37121-MEIC (tercer reglamento a la Ley 8262)¹¹, que se menciona por primera vez un registro de emprendedores; específicamente su artículo 17, inciso b) establecía que una de las funciones de los Centros Regionales de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CreaPYME) era registrar por medio de la plataforma SIEC, el expediente de los empresarios y emprendedores que se presentaran en las oficinas.

Luego, en el artículo 59 de la Ley 9274¹² (Reforma Integral a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo), vigente desde el 27 de noviembre de 2014, se introduce el concepto de emprendedurismo en la Ley 8262, al modificar los artículos 13, 15 y 17 de esta última,

¹¹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 4.

¹² Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 27.

los cuales se enmarcan en el Capítulo IV “Programa de fortalecimiento para la innovación y el desarrollo tecnológico de las PYMES”, tal y como se observa en la siguiente Tabla:

Tabla No. I.2
Registro PYME: Modificaciones legales relevantes

Texto Original	Texto Posterior a la Reforma de la Ley 9274
Artículo 13.-Créase el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), el cual tendrá como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país. (...).	Artículo 13.- Se crea el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (ProPYME), el cual tendrá como objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas costarricenses, así como el emprendedurismo , mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país. (...).
Artículo 15. El PROPYME será la base para el financiamiento de las PYMES, como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional; el Estado asignará estos recursos por medio de la Comisión Nacional de Incentivos para la Ciencia y la Tecnología, en adelante la Comisión, adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT). (...).	Artículo 15. El ProPYME será la base para el financiamiento de las PYMEs, así como de los emprendedores , como un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional; el Estado asignará estos recursos por medio de la Comisión Nacional de Incentivos para la Ciencia y la Tecnología, en adelante la Comisión, adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT). (...).
Artículo 17. Para gozar de este incentivo, las pequeñas y medianas empresas o agrupaciones de PYMES, deberán cumplir lo establecido en la presente Ley y el ordenamiento jurídico.	Artículo 17. Para gozar de este incentivo, las pequeñas y medianas empresas o agrupaciones de PYMEs deberán cumplir lo establecido en la presente Ley y el ordenamiento jurídico. En el caso de los emprendedores deberán estar registrados en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

El artículo 17 transcrito, representa la primera ocasión en que se plasma en una norma de rango legal el Registro Emprendedor, que a diferencia del artículo 17, inciso b) del mencionado Decreto Ejecutivo No. 37121-MEIC que respondía más a una tarea administrativa de registrar los expedientes de quienes se acercaran a las oficinas de la CreaPYME, lo dispone como un registro que permite el acceso a un beneficio (Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, ProPYME).

El fundamento de la reforma al artículo 17 de la Ley 8262, se encuentra a folio 2230 del expediente legislativo No. 17.502 (originó la Ley 9274)¹³, que corresponde a un informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en el que se indicó: “*También se reforma la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en lo atinente al Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (ProPYME), artículos 13, 15 y 17, permitiendo que dicho Programa financie el emprendedurismo*”.

¹³ Expediente facilitado por la Asamblea Legislativa.

Cabe señalar, que el ProPYME financia acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad, entre otras, de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico (artículo 13 de la Ley 8262), siendo un instrumento para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico nacional (artículo 15 de la Ley 8362).

Posteriormente, mediante el artículo 4 de la Ley 9695, denominada “Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos”, se reformó el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley 8262, indicando que como medio de acceso al ProPYME, los emprendedores registrados en el MEIC, podrán ser beneficiarios de modelos de capital semilla o de cualquier instrumento financiero que se adecúe a sus características.

Ahora bien, es en el Reglamento vigente a la Ley 8262 (Decreto Ejecutivo No. 39295-MEIC) que se establece el Registro y Condición Emprendedor, siendo que a folio 156 del expediente que dio origen a esta norma, se indica como beneficio vinculado a dicho registro, la necesidad de *“obtener mayor valor agregado para generar una acción formativa, educativa y de divulgación a la población meta, a la cual está dirigida la Política PYME y de emprendedurismo al incorporar aspectos como los beneficios que obtiene los empresarios y emprendedores registrados”*.

Así las cosas, a partir de la normativa vigente (Ley 8262 y Decreto Ejecutivo No. 39295-MEIC) que regula el Registro Emprendedor, se tiene que los problemas que motivaron su creación son:

- La necesidad de promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico y,
- La necesidad de obtener mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores.

II. Vigencia de la situación que se pretendía regular

1. Registro PYME

El análisis de la vigencia de la situación que se pretendía regular se hará individualmente, según los tres problemas identificados en el punto 1, del apartado I de este informe:

a) Debilidad del sector PYME.

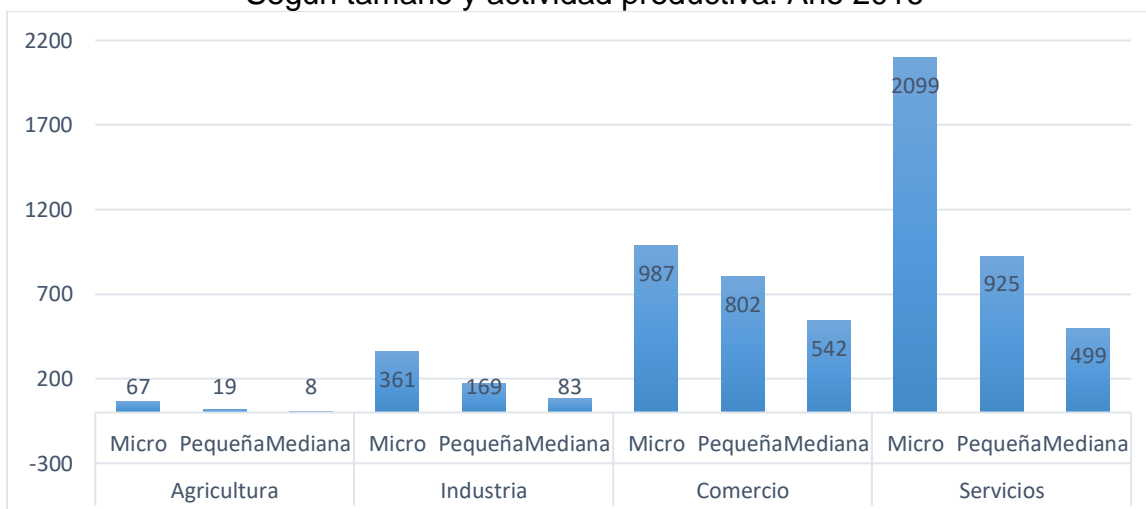
La Ley 8262 en su integralidad fue promulgada con el fin de fortalecer el sector PYME que, hasta ese momento, se encontraba debilitado, siendo que como parte de ese fortalecimiento el legislador dispuso, entre otras cosas, *“un programa de compras de bienes y servicios que asegure la participación mínima de las PYMES en el monto total de compras para cada institución o dependencia de la Administración Pública”* (artículo 20 Ley 8262).

Incluso, posteriormente en el Considerando II del Reglamento Especial para la Promoción de las PYMES en las Compras de Bienes y Servicios de la Administración (Decreto Ejecutivo No. 33305, vigente desde el 1° de setiembre de 2006), se indicó que en la Ley 8262 “se incluyó el tema de compras del Estado como instrumento para impulsar o incentivar las PYMES costarricenses”¹⁴.

Cabe señalar que, al momento de la entrada en vigor de la ley de cita, este era el único beneficio o incentivo que, para acceder a él, se exigía el registro ante el MEIC; por ende, siendo que este informe versa únicamente sobre el Registro PYME, el análisis de la vigencia de la debilidad de este sector se circunscribe únicamente al beneficio de participar en las compras de la Administración Pública.

En ese sentido, para el año 2016 se realizó un análisis estadístico sobre la cantidad de adjudicatarios que eran PYME, con los siguientes resultados:

Gráfico No. I.1
Cantidad de empresas adjudicadas en concursos públicos.
Según tamaño y actividad productiva. Año 2016



Fuente: MEIC, con datos facilitados por el Banco Central de Costa Rica.

Cuadro No. I. 1
Cantidad de adjudicatarios, según tamaño
2012-2016

Tamaño	2012	2013	2014	2015	2016
Micro	4.303	4.120	3.865	3.704	3.528
Pequeña	2.106	2.107	1.966	1.961	1.926
Mediana	1.211	1.184	1.148	1.174	1.140
Total PYME	7.620	7.411	6.979	6.839	6.594

¹⁴ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 20.

Fuente: MEIC, con datos facilitados por el Banco Central de Costa Rica.

El cuadro anterior muestra que la cantidad de adjudicaciones a favor de las PYME fue decreciendo a lo largo de este período.

De todas maneras, no se encontraron estadísticas oficiales que permitan determinar — con certeza— la cantidad de PYME registradas ante el MEIC que son proveedoras o al menos están inscritas en tal condición ante la Administración Pública, lo que dificulta determinar si este beneficio ha fortalecido al sector PYME. En un esfuerzo por aproximar un dato, se hizo una consulta al Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop), para el año 2020, y la información que se encontró fue la siguiente:

Cuadro No. 1.2
Sicop: Total de PYME que contrataron con el Estado
Por tamaño y actividad principal, 2020

Tamaño	Total	Comercio	Servicios	TIC	Industria Manufacturera
Micro	1.197	265	756	80	96
Pequeña	736	248	378	54	56
Mediana	337	139	148	18	32
Total	2.270	652	1.282	152	184

Fuente: Elaboración propia con datos del Sicop.

Es importante indicar, que no todas las instituciones públicas utilizan este sistema para realizar sus procesos de contratación pública, por lo que los datos se refieren a las instituciones registradas. Por otro lado, tampoco debe perderse de vista que el año 2020 fue un año atípico, lo que afecta los resultados.

No obstante, siendo que como se indicó en el apartado anterior de este informe, el Registro PYME fue evolucionando a través de las distintas reglamentaciones a la Ley 8262, en el sentido de exigir dicho registro para obtener otros beneficios que han sido creados a lo largo del tiempo, se puede inferir que la problemática sigue vigente, es decir, el sector de compras públicas, mediante el registro previo ante el MEIC, no fue suficiente para fortalecer el sector.

b) Limitado acceso de las PYME a los beneficios definidos por ley.

Para determinar si las PYME continúan teniendo un acceso limitado a los beneficios que les otorga el estar inscritas en el Registro PYME, se recurrirá al análisis estadístico de cada uno de esos beneficios.

- **Exoneraciones tributarias.**

Exoneración del impuesto a las personas jurídicas (solo micro y pequeñas empresas); exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre el alquiler de micro y pequeñas

empresas; exoneración escalonada para micro y pequeña empresa en el pago del impuesto sobre la renta (primeros 3 años de operaciones) y; pago escalonado para patronos ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para nuevas microempresas hasta 5 empleados.

Por un tema de confidencialidad del Ministerio de Hacienda y la CCSS, no ha sido posible determinar la cantidad de PYME que han sido beneficiadas en estos rubros.

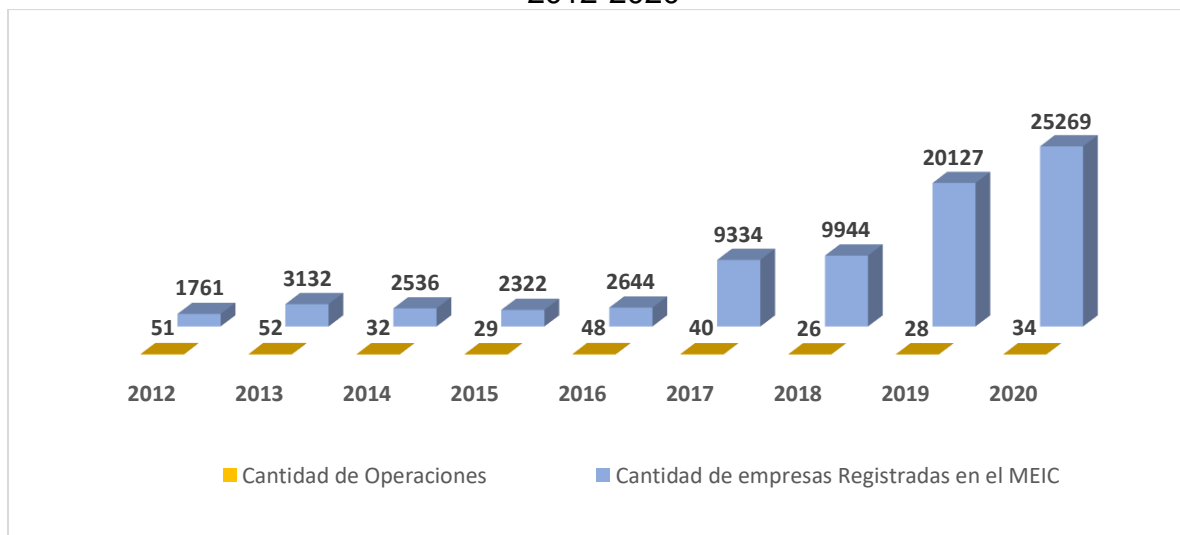
- **PYME como proveedoras del Estado.**

Como ya se indicó en el punto a) de este apartado (debilidad del sector PYME), las estadísticas disponibles no permiten individualizar cuántas fueron realmente las empresas registradas ante el MEIC que resultaron adjudicatarias, ya que una empresa pudo haber resultado ganadora en más de una ocasión, ni tampoco cuántas son proveedoras o al menos están inscritas en tal condición ante la Administración Pública.

- **Financiamiento, avales y garantías FodemiPYME (Banco Popular).**

En cuanto al financiamiento otorgado por el FodemiPYME, se tiene que:

Gráfico No. 12
Fodemypime: Colocación Fondo de Crédito
Cantidad de operaciones vs empresas registradas ante el MEIC
2012-2020

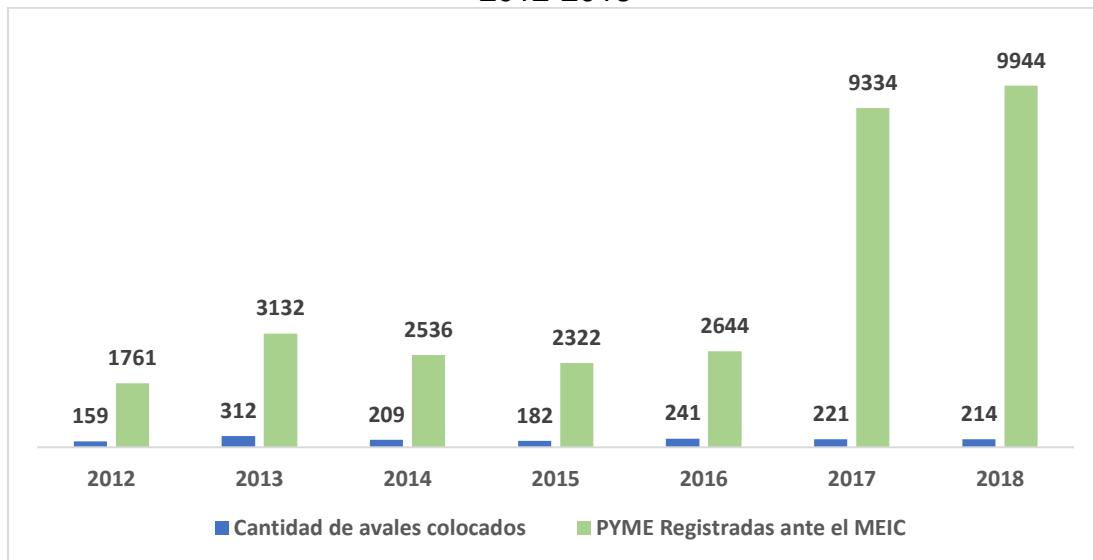


Fuente: Dirección FodemiPYME, Banco Popular y de Desarrollo Comunal

A partir de los datos anteriores, es posible concluir que el promedio de PYME registradas antes el MEIC que recibieron estos fondos, en el período 2012-2020, es de 1.1%.

Por su parte, en cuanto a los avales otorgados, los datos son los siguientes:

Gráfico No. I.3
 Fodempyme: Cantidad de avales colocados vs.
 empresas registradas ante el MEIC
 2012-2018



Fuente: Dirección FodemiPYME, Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)

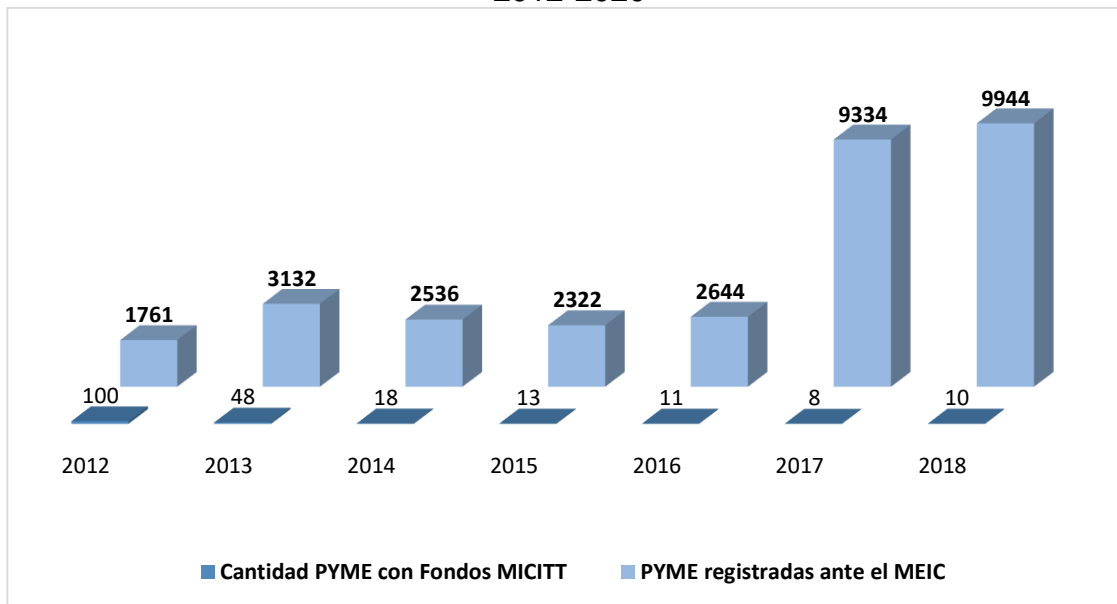
En este caso, cada uno de los avales otorgados corresponde a una PYME distinta.

En cuanto al porcentaje de PYME registradas en el MEIC que obtuvieron avales en el período indicado, se tiene que es solo el 7%.

- **Fondos no reembolsables para innovación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).**

El promedio de PYME registradas ante el MEIC que recibieron estos fondos, en el período 2012-2018, fue de 1.3%. El gráfico siguiente ilustra la situación que se dio durante este período.

Gráfico No. I.4
MICITT: Cantidad de PYME que obtuvieron fondos no reembolsables para la innovación 2012-2020



Fuente: Memoras Institucionales del Micitt, 2011-2018¹⁵.

- **Servicios de desarrollo empresarial:** charlas, capacitaciones, talleres, ferias empresariales y encuentros de negocios.

En el siguiente cuadro se observa la cantidad de actividades educativas y formativas que recibieron las PYME dentro del marco del Programa de los Centro Integrales de Desarrollo Empresarial (CIDE):

Cuadro No. I.3
MEIC: cantidad de actividades educativas y formativas impartidas a las PYME 2016-2019

Programa/CIDE	2016	2017	2018	2019
Capacitaciones	2502	3284	2697	1692
Asesorías	746	798	1407	2032
Asistencia	151	442	173	155
Ferias - Rueda de Negocio	60	466	616	97

¹⁵ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 26.

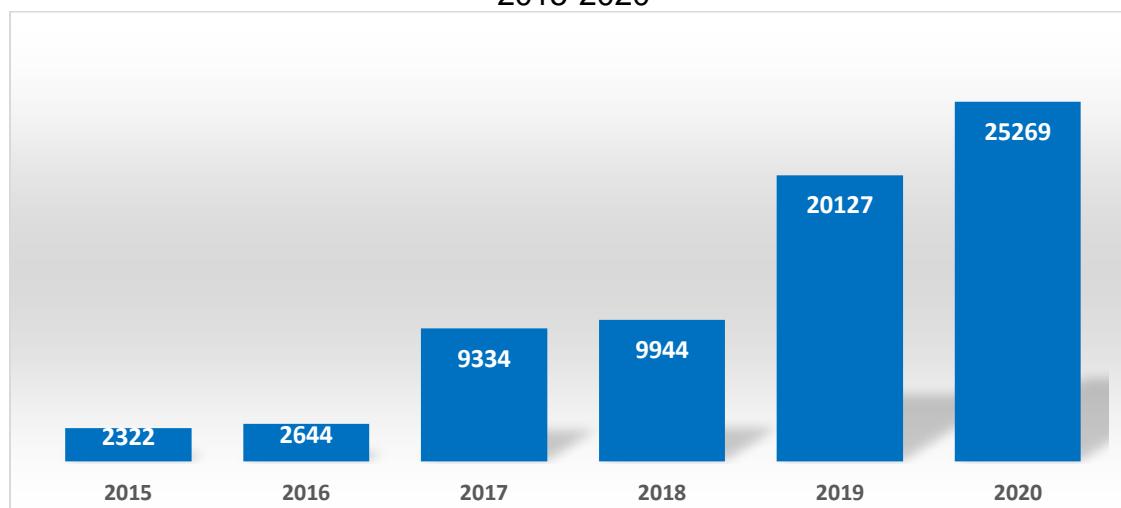
Fuente: Memorias Institucionales del MEIC, 2015 al 2019.¹⁶

Debe tomarse en consideración que una PYME pudo haber participado en una o más actividades del programa indicado, no obstante, no se encontraron datos que permitan individualizarlas, con el agravante de que de conformidad con el artículo 38 del Reglamento a Ley 8262, los emprendedores que no estén registrados pueden recibir los siguientes beneficios: participar en ferias, exposiciones y otros eventos de similar naturaleza; participar en charlas, talleres y capacitaciones; recibir asesoría, mentorías y asistencia técnica y empresarial y; cualquier otros beneficios que se desarrollen y conformen parte de la oferta de servicios de la Red de Apoyo PYME.

- **Sello PYME gratuito.**

El sello PYME fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 38254-MEIC (Reglamento para la obtención, uso y aplicación del sello PYME), el cual entró en vigor el 28 de marzo de 2014, siendo que a partir de esa fecha cada empresa registrada obtiene automáticamente dicho sello, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico No. I.5
MEIC: Cantidad de PYME registradas con sello PYME
2015-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del MEIC.

En el caso del año 2014 no fue posible cuantificar las empresas registradas que lo recibieron, ya que la información no se encuentra desagregada por mes, siendo que el beneficio se concedió a partir del mes de marzo de ese año.

¹⁶ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicaciones 21 al 25.

- **Tarifa preferencial en la revalidación anual de empresas ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA).**

Según información facilitada por el CFIA, actualmente 398 PYME gozan de este beneficio. No es posible determinar un porcentaje de empresas beneficiadas en comparación con las PYME registradas ante el MEIC, ya que no todas son empresas del sector construcción.

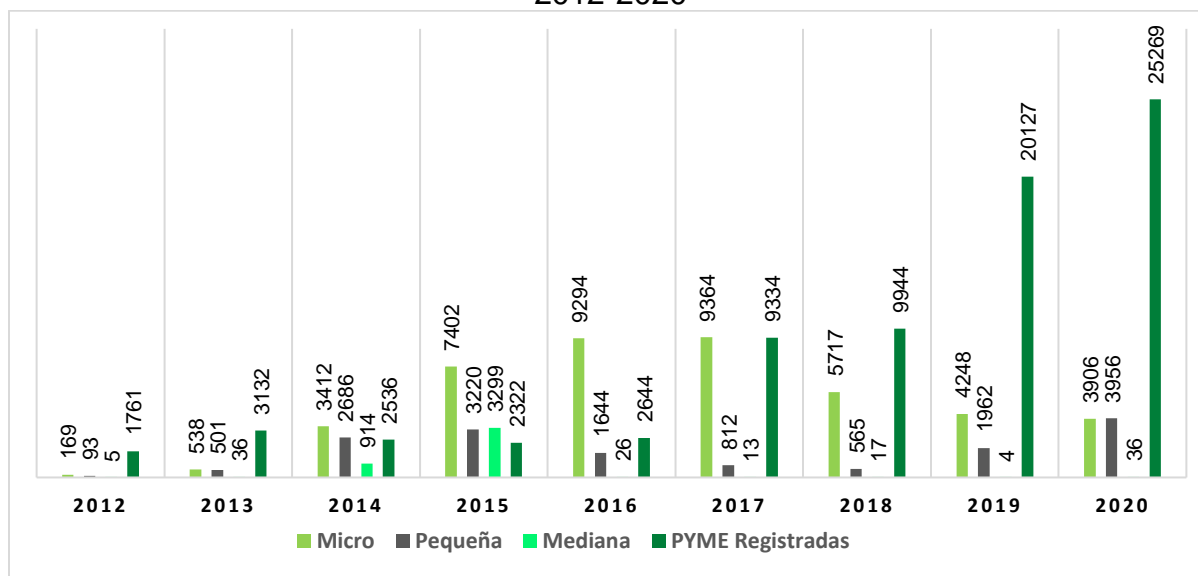
- **Tarifas preferenciales: PYMExpress y Exportafácil.**

Se solicitó información a Correos de Costa Rica sobre la cantidad de PYME registradas ante el MEIC que gozan de la tarifa preferencial de los dos servicios mencionados, sin embargo, no se obtuvo respuesta.

- **Financiamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo, Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y otras entidades.**

En cuanto al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), las estadísticas son las siguientes, según los diferentes fondos que la conforman:

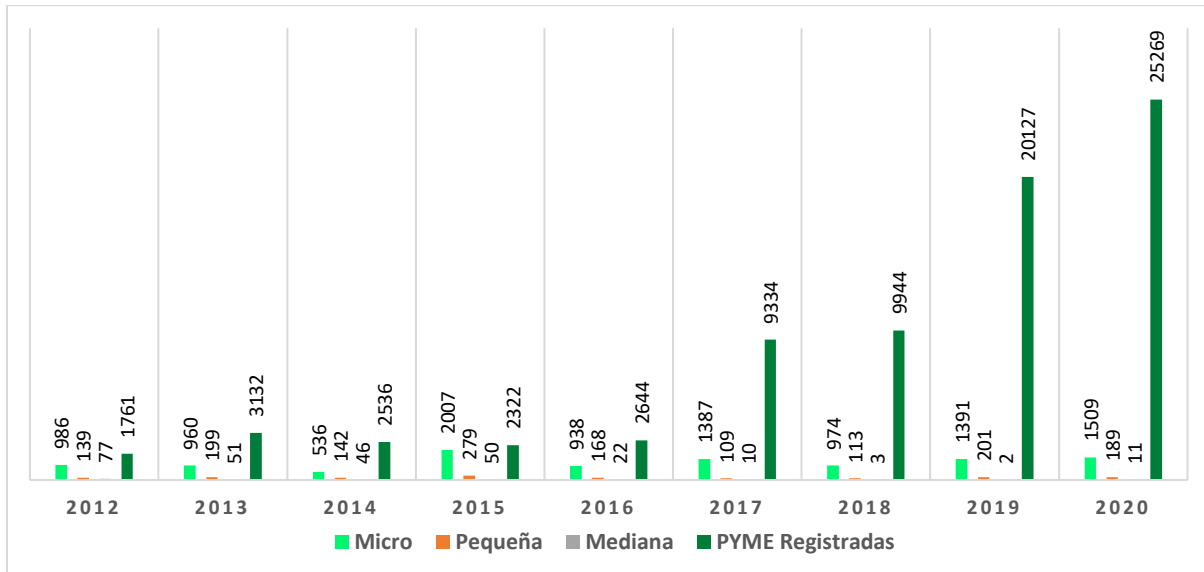
Gráfico No. I.6
FONADE: Cantidad de créditos otorgados según tamaño de empresa vs. cantidad de PYME registradas en el MEIC 2012-2020



Fuente: Elaboración Propia, con datos proporcionados de la página del SBD. 2021

Gráfico No. I.7

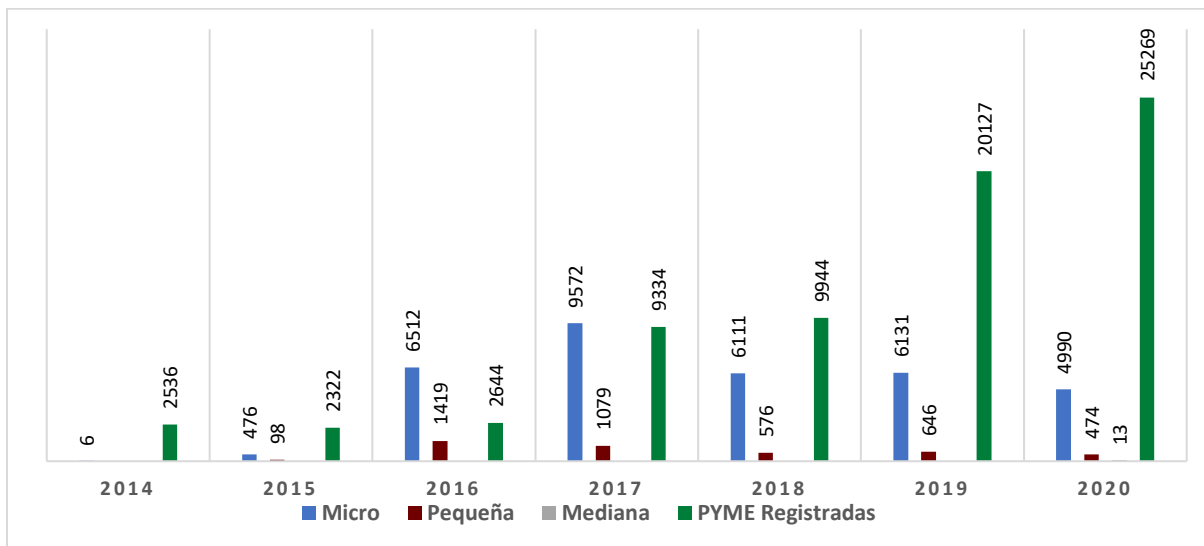
Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide): Cantidad de créditos Otorgados, según tamaño de empresa vs. cantidad de PYME registradas ante el MEIC 2012-2020



Fuente: Elaboración Propia, con datos proporcionados de la página del SBD. 2021

Gráfico No. I.8

Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD): Cantidad de créditos otorgados según tamaño vs. cantidad de PYME registradas ante el MEIC 2012-2020



Fuente: Elaboración Propia, con datos proporcionados de la página del SBD. 2021

Es importante indicar que una PYME puede recibir uno o más créditos.

En el caso del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), la estadística facilitada por dicha institución señala que 20 PYME tuvieron acceso al programa “Crédito en Marcha”, el cual fue lanzado en el año 2020. A la fecha, este es el único beneficio que se ha otorgado a este tipo de empresas.

- **Tarifas diferenciadas:** Tarifa diferenciada de \$5 a gestores de residuos que son micro y pequeñas empresas; permiso sanitario de funcionamiento de microempresas: tarifa única de veinte dólares estadounidenses (\$20) y; tarifa preferencial en registros sanitarios para microempresas (20% de la tarifa vigente).

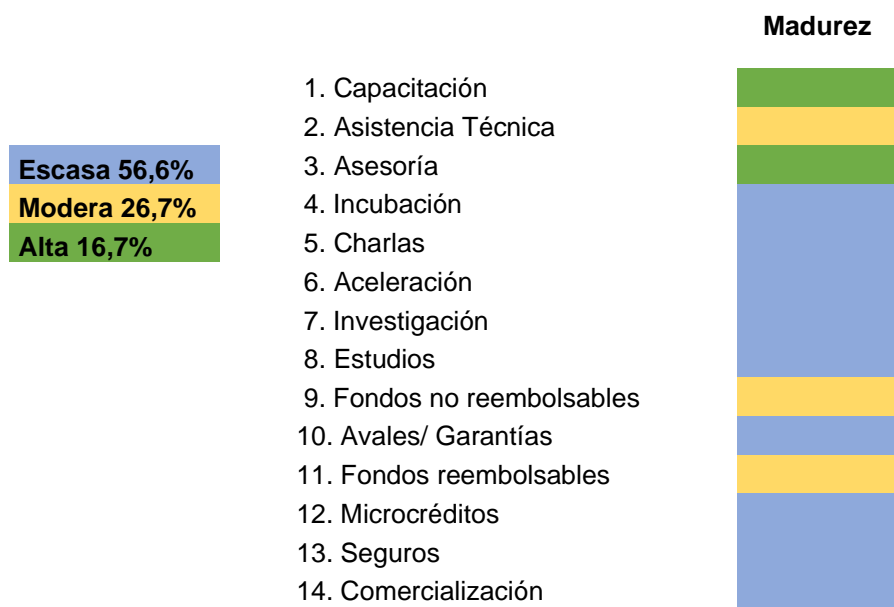
Se solicitó la información al Ministerio de Salud, sin embargo, no pudo ser facilitada.

- **Período de gracia (no pago) en los primeros tres años para la certificación de drones ante la Dirección General de Aviación Civil.**

En total 10 PYME han aprovechado este beneficio, según información suministrada por la Dirección General de Aviación Civil.

En síntesis, en el siguiente gráfico puede observarse las diversas categorías de apoyo empresarial a las que tienen acceso las PYME:

Cuadro No. I.4
Costa Rica Oferta Institucional para el apoyo empresarial



15. Logística

16. Otros



Fuente: Mapeo del Ecosistema de Atención a la Empresariedad, 2019, facilitado por el MEIC.

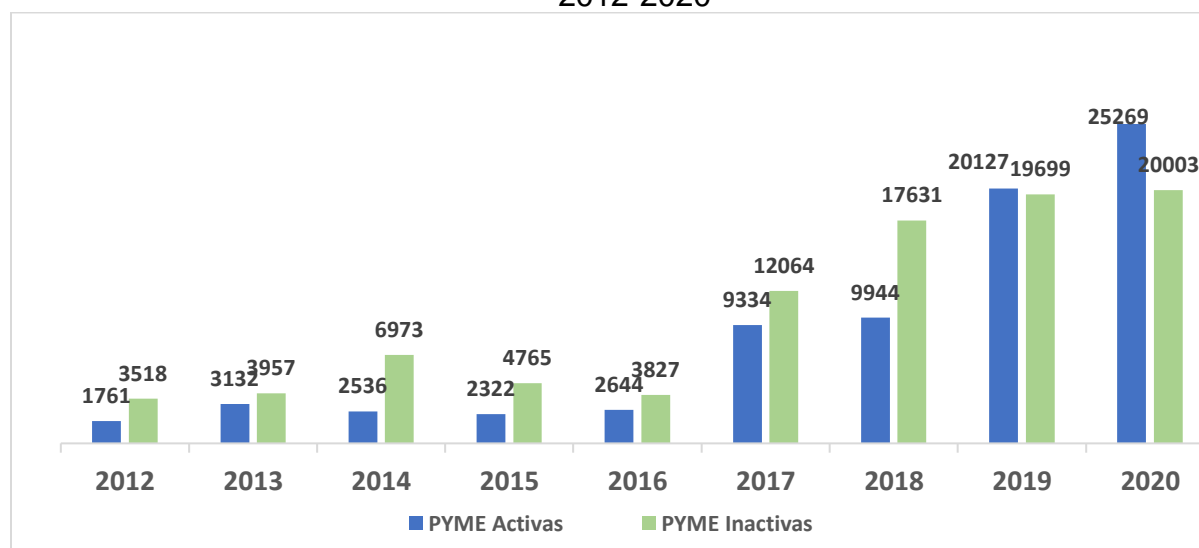
La etapa de madurez en el ciclo empresarial corresponde al momento en que el emprendedor se convierte en PYME, habiendo cumplido con el proceso de formalización. En dicha etapa, en 11 de las 16 categorías de la oferta institucional para el apoyo empresarial es escaso, lo que refleja la vigencia del problema aquí analizado.

c) Necesidad de desarrollo de políticas públicas de apoyo a las PYME, a partir de la ausencia de insumos y datos relevantes.

Visto que con la promulgación del reglamento vigente (Decreto Ejecutivo No. 39295) a la Ley 8262, se buscaba robustecer el Registro PYME con el fin de que el país contara con un registro empresarial integral que le brindara insumos y datos para el desarrollo de políticas públicas de apoyo al sector PYME, corresponde determinar si a la fecha continúa la insuficiencia de esa información relevante.

De esta forma, en el siguiente gráfico se observa la cantidad de PYME registradas ante el MEIC, en el período 2012-2020:

Gráfico No. I.9
Costa Rica: Cantidad de empresas en según condición PYME ante el MEIC
2012-2020



Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por el MEIC. 2021

De acuerdo con el gráfico anterior, a partir del año 2017 —el Reglamento vigente entró en vigor el 23 de noviembre de 2015— la cantidad de PYME registradas en condición de

activas se incrementó significativamente en comparación con los años anteriores, manteniéndose ese crecimiento hasta el 2020, en el cual se alcanzó el máximo histórico (25.269).

Sin embargo, el crecimiento del registro a partir del 2017 no es una consecuencia directa de la promulgación del Reglamento vigente, sino que responde a una serie de incentivos o beneficios a favor de las PYME dispuestos en algunas normas especiales, entre los cuales destacan:

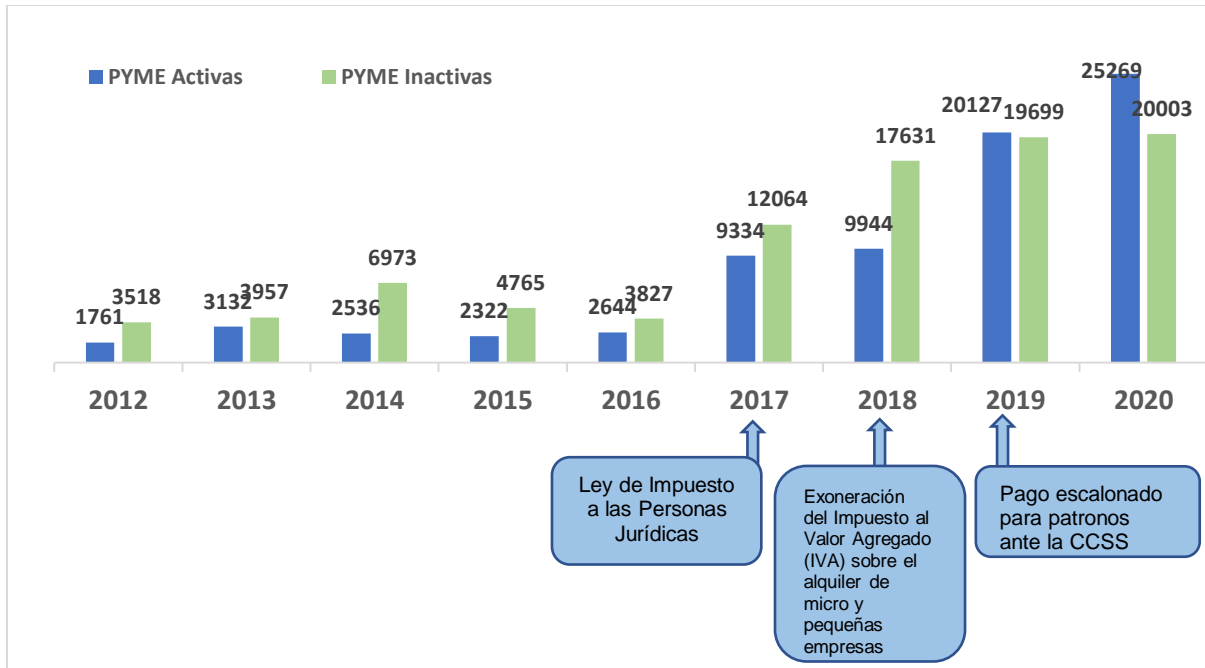
- Exención del impuesto a las personas jurídicas para las micro y pequeñas empresas que se encuentren inscritas ante el MEIC (Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas, Ley 9428, vigente desde el 22 de marzo de 2017)¹⁷.
- Exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre el alquiler de micro y pequeñas empresas (monto de la renta mensual exceda del 1,5 del salario base) y exoneración escalonada para micro y pequeñas empresas en el pago del impuesto sobre la renta en los primeros 3 años de operaciones (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635, vigente desde el 4 de diciembre de 2018)¹⁸.
- Pago escalonado para patronos ante la CCSS para nuevas microempresas, hasta 5 empleados (Reglamento para la Aplicación de la Base Ajustada al Salario para Microempresas en el Seguro de Salud, vigente desde el 18 de octubre de 2019)¹⁹.

Gráfico No. I.10
Cantidad de empresas en Costa Rica según condición PYME ante el MEIC
2012-2020

¹⁷ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 17.

¹⁸ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 18.

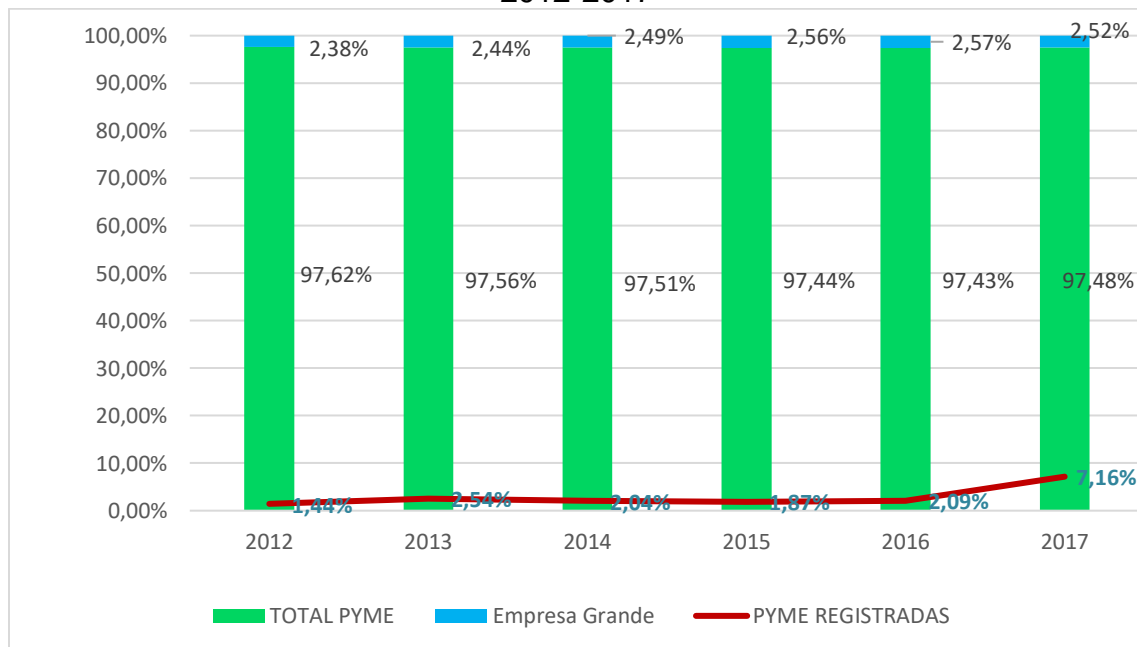
¹⁹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 19.



Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por el MEIC. 2021

Ahora bien, a pesar del crecimiento de PYME registradas, sigue siendo una cantidad muy baja en comparación con el parque empresarial costarricense, como se observa en el siguiente gráfico del período 2012-2017 (no se encontraron datos para el período 2018-2020):

Gráfico No. I.11
Porcentajes del parque empresarial vs. porcentaje de las empresas PYME registradas como activas en el MEIC.
2012-2017



Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del Estudio Situacional de la PYME, serie 2012-2017, MEIC²⁰.

Para el período indicado, el parque empresarial —en promedio— estaba conformado por 128.322 empresas, representando el sector PYME un 97,5% de dicho parque y, de este sector, el promedio de PYME inscritas que ostentaba la condición de activas en el Registro PYME era de un 2,86%.

Otro factor para tomar en consideración, en cuanto a si el Registro PYME se ha robustecido, es la cantidad de PYME que aparecen como inactivas en dicho registro, es decir, aquellas que se registran una vez y se desconocen las razones por las cuales no renovaron su registro, lo cual se visualiza a continuación:

Cuadro No. 1.5
Cantidad de empresas inactivas, según tamaño y por año

	Mediana	Pequeña	Micro	Total de empresas
2011	63	205	332	600
2012	269	846	2.403	3.518
2013	211	876	2.870	3.957
2014	312	1.520	5.141	6.973
2015	245	1.123	3.397	4.765
2016	293	906	2.628	3.827
2017	697	2.216	9.081	11.994
2018	1.002	3.182	13.083	17.267
2019	1.029	3.272	14.766	19.067
2020	1.017	3.315	15.671	20.003

Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por el MEIC. 2021

Nótese, como en los últimos dos años (2019 y 2020) la cantidad de empresas inactivas era de 19.067 y 20.003, respectivamente, en comparación con las 20.127 y 25.269 activas para el mismo período, lo que evidencia que, proporcionalmente, el Registro PYME no demuestra un crecimiento y robustecimiento sostenido, ya que la cantidad de empresas inactivas es muy similar a las activas.

En cuanto a este último aspecto, no debe perderse de vista que el Registro PYME es voluntario y no obligatorio. La renovación de la condición PYME también se realiza de manera voluntaria y gratuita, por lo que no hacerlo implica que la empresa pase de

²⁰ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 7.

condición activa a inactiva, siendo que no es posible conocer las razones del porqué las empresas no deciden renovar.

Por otro lado, debe indicarse que el SIEC es actualmente el portal digital en el que se registran las PYME, sin embargo, el único dato que se desprende de este es la cantidad de empresas registradas, es decir, existe una insuficiencia de insumos o datos relevantes que permitan diseñar política pública relacionadas con este sector.

Lo anterior, ya había sido puesto en evidencia por la Contraloría General de la República (CGR), en el “Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre Algunos Aspectos Relacionados con la Rectoría Ejercida por el Ministerio De Economía, Industria y Comercio en el sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” (INFORME No. DFOE-EC-IF-03-2012 6 de junio, 2012)²¹:

“La deficiencia de no disponer de estadísticas es una de las mayores limitaciones que enfrenta la PYME en nuestro país, pues no se dispone de información real y actualizada que sirva como soporte para la formulación de políticas y programas que fomenten el desarrollo de este sector. Como se observa, la información oficial considera únicamente el factor número de trabajadores, lo cual no coincide con la definición de la Ley No. 8262”.

Otro aspecto de que el Registro PYME no otorga información relevante es la Política Nacional de Empresariedad 2030²², cuyo análisis estadístico del parque empresarial costarricense se deriva del Estudio Situacional de la PYME del MEIC (serie 2012-2017), que fue elaborado con datos facilitados por el Banco Central de Costa Rica.

Por su parte, en el informe No. 001-2019 de la Auditoría Interna del MEIC, relativo a la Auditoría Operativa de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), período 2017 - 2018²³, se indicó que la “DIGEPYME, genera diagnósticos sobre las PYMES, mismos que son más datos estadísticos obtenidos del SIEC, que verdaderas mediciones de las necesidades reales de los administrados”.

Así las cosas, a partir del análisis realizado, se tiene que el problema continúa vigente.

2. Registro Emprendedor

El análisis de la vigencia de la situación que se pretendía regular se hará individualmente, según los dos problemas identificados en el apartado I, punto 2 de este informe:

a) Necesidad de promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico.

²¹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 31.

²² Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 28.

²³ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 16.

Dicho problema fue identificado a partir de la reforma al artículo 17 de la Ley 8662, que estableció como requisito para acceder al ProPYME que los emprendedores estuvieran registrados ante el MEIC, siendo que dicho programa financia acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad, entre otras, de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico (artículo 13 de la Ley 8262).

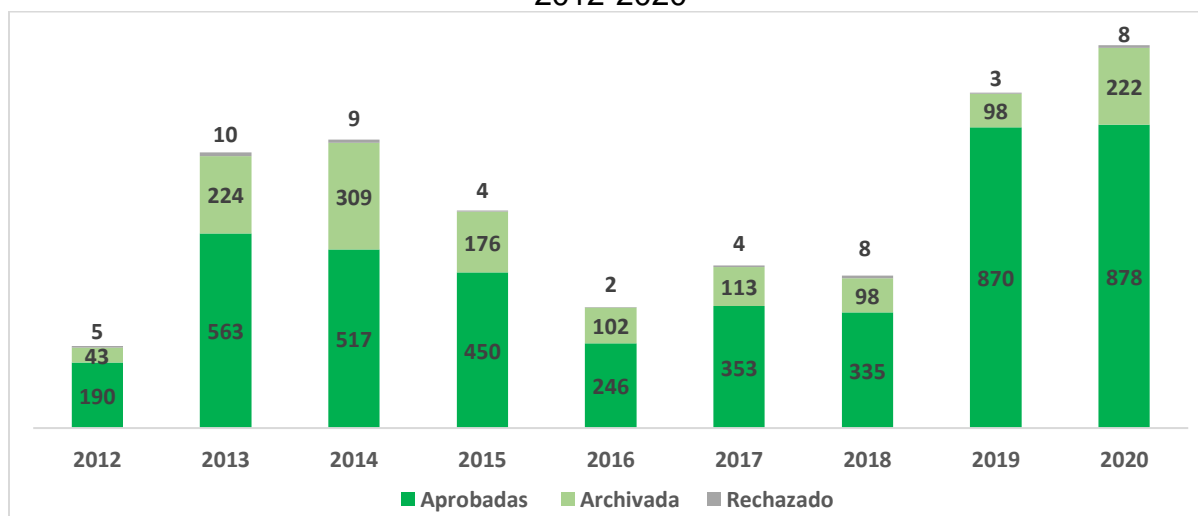
Posteriormente, mediante la Ley 9695, denominada “Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos”, se establecieron como medios para acceder al ProPYME, los modelos de capital semilla o de cualquier instrumento financiero que se adecúe a las características de emprendedores.

Cabe señalar, que a la fecha los emprendedores no han podido acceder al ProPYME, ya que era necesario incluirlos en el Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME (Decreto Ejecutivo No. 37168-MICITT-MEIC), lo cual sucedió con la reforma ejecutada mediante el Decreto Ejecutivo No. 42621-MICITT-MEIC, que entró en vigor el 8 de octubre de 2020²⁴. Es así, como la primera convocatoria fue lanzada en el 2021 y actualmente se encuentra en trámite.

b) Necesidad de obtener mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores.

En el siguiente gráfico se observa la cantidad de emprendedores registrados en el MEIC, en el período 2012-2020:

Gráfico No. I.12
Cantidad de emprendedores según solicitud
2012-2020



Fuente: Datos facilitados por el MEIC.

²⁴ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 32.

Por su parte, las siguientes son las cantidades de actividades formativas y educativas que se impartieron a emprendedores, en el período 2016-2019:

Cuadro No. I.6
Emprendedores: actividades formativas y educativas impartidas

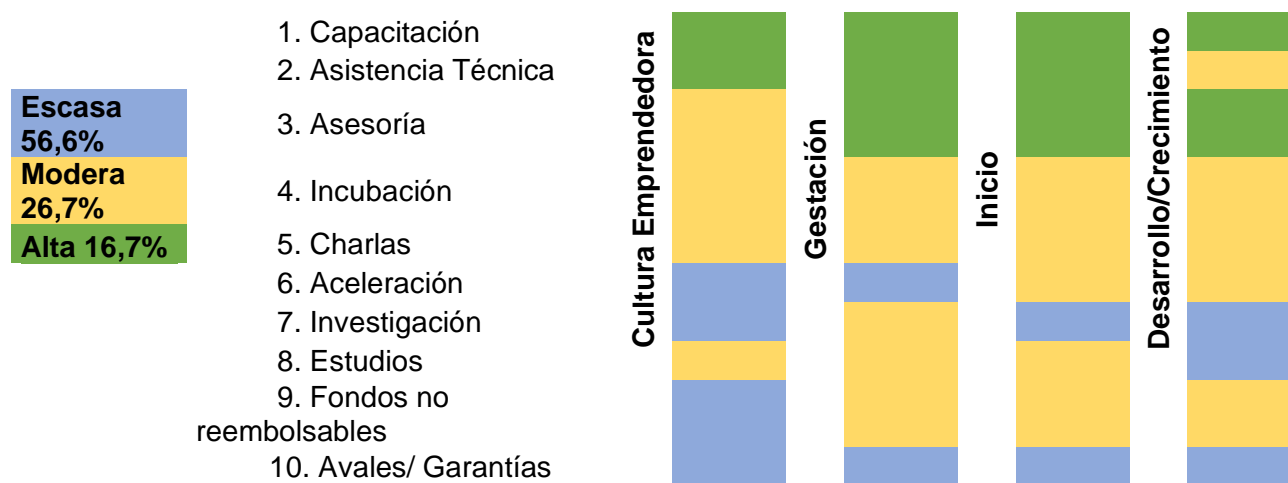
Año	2016	2017	2018	2019
Capacitaciones Emprendedor	3326	3106	2338	2297
Asesorías	565	843	710	293
Asistencia Técnica	106	126	125	129
Ferias - Rueda de Negocio	-	104	204	77

Fuente: Memorias Institucionales del MEIC, 2016 al 2019.

Debe tomarse en consideración que un emprendedor pudo haber participado en una o más actividades, sin embargo, no se encontraron datos que permitan individualizarlos, con el agravante de que de conformidad con el artículo 38 del Reglamento a la Ley 8262, los emprendedores que no estén registrados pueden recibir los siguientes beneficios: participar en ferias, exposiciones y otros eventos de similar naturaleza; participar en charlas, talleres y capacitaciones; recibir asesoría, mentorías y asistencia técnica y empresarial y; cualquier otro beneficio que se desarrollen y conformen parte de la oferta de servicios de la Red de Apoyo PYME.

En todo caso, en el siguiente gráfico puede observarse las diversas categorías de apoyo empresarial a las que tienen acceso los emprendedores:

Cuadro No. I.7
Costa Rica Oferta Institucional para el apoyo empresarial





Fuente: Mapeo del Ecosistema de Atención a la Empresariedad, 2019, facilitado por el MEIC.

Nótese que, si bien hay una alta oferta en temas de capacitación, asistencia técnica y asesoría, lo cierto es que como el Registro Emprendedor solo permite conocer la cantidad de emprendedores inscritos y no es posible individualizar cuáles de ellos recibieron dichos beneficios, se sigue echando de menos un mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa. En todo caso, debe tomarse en consideración que el SIEC (plataforma digital en la que se encuentra el Registro PYME) solamente brinda datos de cantidad de emprendedores registrados, lo que demuestra la vigencia del problema en análisis.

III. Avance en su atención: perfiles regulados, obstáculos.

1. Registro PYME

En lo que respecta al perfil de los regulados, de conformidad con el párrafo primero del artículo 3 de la Ley 8262, PYME es *“toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica”*.

Entiéndase como unidad productiva, *“un individuo o conjunto de individuos (trabajadores o empleados) y dinero (capital, garantías, avales) administrado por los propietarios o sus representantes, cuyo fin es producir riqueza y que ha estado operando regularmente”* (artículo 3, inciso 34 del Reglamento a la Ley 8262).

Por su parte, las PYME se dividen en microempresa, pequeña empresa y mediana empresa, la categorización según su tamaño dependerá del resultado que se obtiene, mediante la ponderación matemática de una fórmula que las clasifica según la actividad empresarial (industria, comercio o servicios). En la fórmula se toma en consideración, el personal promedio contratado en un período fiscal, el valor de los activos, el valor de ventas anuales netas y el valor de los activos totales netos de la empresa. El resultado que se obtiene de la fórmula se utiliza para clasificarlas en microempresa si el resultado es igual o menor a 10, pequeña empresa si el resultado es mayor que 10 pero menor o igual a 35 y mediana empresa si el resultado es mayor que 35 pero menor o igual a 100.

En otro orden de ideas, en cuanto a los obstáculos de la regulación, desde el punto de vista de orden administrativo, se tiene que el Registro PYME depende del cumplimiento de al menos dos de los siguientes tres requisitos: pago de cargas sociales, cumplimiento de obligaciones tributarias y cumplimiento de obligaciones laborales (artículo 3 de la Ley 8262).

Lo anterior, dificulta el registro de las empresas nuevas ante el MEIC, porque si bien el requisito de las obligaciones tributarias se cumple estando inscrito como contribuyente en el Ministerio de Hacienda, para el cumplimiento de uno de los otros dos requisitos (cargas sociales y obligaciones laborales), necesariamente la empresa deberá tener empleados y esto no siempre sucede en el proceso de formalización.

Como obstáculo de orden jurídico, se encuentra la vinculación entre la regulación (Registro PYME) y una serie de normas dispersas en el ordenamiento jurídico que establecen beneficios ajenos a los dispuestos en el artículo 30 del Reglamento a la Ley 8262, como se observa a continuación:

Tabla No. I.3
Registro PYME: regulaciones vinculadas

Beneficio	Fundamento Jurídico
Participar como Proveedor PYME del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 3, inciso i) de la Ley Orgánica del MEIC. ▪ Artículo 2, inciso i) Reglamento a la Ley 8262. ▪ Reglamento Especial para la Promoción de las PYMEs en las Compras de Bienes y Servicios de las Administración (Decreto Ejecutivo No.33305-MEIC-H).
Exoneración del impuesto a las personas jurídicas: solo micro y pequeñas empresas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 16 de la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas (Ley 9428).
Exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre el alquiler de micro y pequeñas empresas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 8, inciso 10) de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635).
Exoneración escalonada para micro y pequeña empresa en el pago del impuesto sobre la renta, primeros tres años de operaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 15, inciso b), párrafo segundo de la Ley de Impuesto sobre la Renta (Ley 7092).
Pago escalonado para patronos ante la CCSS para nuevas microempresas hasta 5 empleados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglamento para la aplicación de la Base Ajustada al Salario para Microempresas en el Seguro de Salud.

<p>Tarifa diferenciada de \$5 a gestores de residuos que son micro y pequeñas empresas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos (Decreto 37657-S-MINAET-H).
<p>Permiso sanitario de funcionamiento de microempresas: tarifa única de veinte dólares estadounidenses (\$20)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 12 del Reglamento de Registro Sanitario de Establecimientos Regulados por el Ministerio de Salud (Decreto Ejecutivo No. 32161).
<p>Tarifa preferencial en registros sanitarios para microempresas (20% de la tarifa vigente)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 4 del Reglamento para el cobro de los trámites de registro y control de productos de interés sanitario para microempresas y personas emprendedoras en condición de pobreza y pobreza extrema que elaboran sus productos en el territorio nacional (Decreto Ejecutivo No. 41307-S).
<p>Financiamiento, avales y garantías FodemiPYME (Banco Popular)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 8262 y su Reglamento. ▪ Reglamento operativo del Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Reglamento 5492 del Banco Popular)
<p>Financiamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo, INDER y otras entidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 30, inciso e) del Reglamento a la Ley 8262 y Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo (Ley 8634).
<p>Fondos no reembolsables para innovación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 8262 y su Reglamento. ▪ Aprueba Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME y y reforma Reglamento Ley Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico N° 7169 (Decreto Ejecutivo No. 36575-MICIT-MEIC).
<p>Tarifa preferencial en la revalidación anual de empresas ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Ley Orgánica del CFIA establece en su artículo 17 lo siguiente: “El gobierno del Colegio Federado lo ejercerá la Asamblea de Representantes, que es su organismo superior, y la Junta Directiva General, que representarán a todos los colegios.”

	<p>Con base en lo expuesto, a partir del año 2016 y de forma anual, en el presupuesto que aprueba la Asamblea de Representantes y Junta Directiva General se contempla el beneficio de cobro diferenciado para las empresas que se encuentren inscritas ante el MEIC como PYME.</p>
<p>Período de gracia (no pago) en los primeros 3 años para la certificación de drones ante la Dirección General de Aviación Civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago de tarifa por concepto de certificación de explotación por RPAS de personas físicas o jurídicas registradas como emprendedoras o PYMEs (Decreto Ejecutivo No. 40197-MP-MOPT-MEIC).
<p>Servicios de desarrollo empresarial: charlas, capacitaciones, talleres, ferias empresariales y encuentros de negocios, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Artículo 22 de la Ley 8262 y artículo 30, incisos b), c) y d) de su Reglamento.
<p>Sello PYME y constancia de condición PYME gratuitos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglamento para la obtención, uso y aplicación del sello PYME (Decreto Ejecutivo No. 38254).
<p>Tarifas preferenciales: PYMExpress y Exportafácil</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tarifas para el servicio EMS Documentos, EMS Paquetería, Encomienda Nacional Corporativa, PYMExpress y E-Commerce, Correos de Costa Rica S.A.

2. Registro Emprendedor

En lo que respecta al perfil del regulado, emprendedor es toda *“persona o grupo de personas que tienen la motivación o capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtiene un beneficio económico y social por ello. Se entiende como una fase previa a la creación de una MIPYME”* (artículo 3, inciso 12 del Reglamento a la Ley 8262).

En cuanto a los obstáculos, al 17 de febrero de 2021 los emprendedores registrados en el MEIC eran 878, siendo no se cuenta con datos para comparar los emprendedores registrados en el MEIC con toda la cantidad de emprendedores del país, y así poder observar cuál el porcentaje de registrados.

Ahora bien, existen varios elementos que han influido en que el Registro Emprendedor no se haya desarrollado a la misma velocidad que el Registro PYME:

- Originalmente la Ley 8262 solamente regulaba la materia PYME.
- Hasta el año 2010 se emitieron las primeras políticas públicas que abarcan el emprendedurismo (Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendedurismo y Política Nacional de Emprendimiento “Costa Rica Emprende”)²⁵.
- Hasta el año 2012 con el Decreto Ejecutivo No. 37121-MEIC (tercer reglamento a la Ley 8262), se menciona por primera vez un registro de emprendedores.
- Hasta el año 2014 aparece el concepto de emprendedurismo en una norma de rango legal, cuando el artículo 59 de la Ley 9274²⁶ (Reforma Integral a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo) modificó los artículos 13, 15 y 17 de la Ley 8262.

En todo caso, el obstáculo ligado al emprendedurismo que afecta el crecimiento del Registro Emprendedor reside en la *“escasa educación enfocada propiamente en emprendimiento y de carácter experimental”*²⁷. Incluso, en la Política Nacional de Empresariedad 2030 se indica como uno de los desafíos importantes, el fomento de la mentalidad de la cultura emprendedora, ya que el “Global Entrepreneurship Index” señala como una de las debilidades en el área del capital humano, *“las condiciones del país en su sistema educativo para formar hacia una cultura orientada al emprendimiento y la empresariedad”*.

Asimismo, la divulgación de la información sobre el Registro Emprendedor y los beneficios de inscribirse en él no han alcanzado la misma exposición que ostenta el Registro PYME.

IV. Conclusiones

1. La debilidad del sector PYME previo a la Ley 8262 motivó la creación del Registro PYME, siendo que las empresas registradas podrían ser proveedoras del Estado, asegurándose una participación mínima en los procesos de compra, como lo pretendía el legislador para buscar su fortalecimiento. Posteriormente, la evolución reglamentaria demostró que era necesario robustecer el registro, ya que las PYME tenían un limitado acceso a los beneficios establecidos en el ordenamiento jurídico y no

²⁵ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicaciones 29 y 30.

²⁶ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 27.

²⁷ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 6.

existían insumos y datos relevantes para el desarrollo de políticas públicas vinculadas a este sector.

2. Mejorar la capacidad de gestión y competitividad de los emprendedores, a través de financiamientos inicialmente dispuestos solo para las PYME, motivó que mediante la Ley 9274 (Reforma Integral a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo) se reformara la Ley 8262 y se creara en ella el Registro Emprendedor como requisito para acceder al Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (ProPYME), vinculado a la innovación y desarrollo tecnológico. Además, con el Registro Emprendedor se pretende satisfacer la necesidad imperante de obtener mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa dirigida a los emprendedores.
3. La debilidad del sector PYME que se buscó combatir con la Ley 8262, continúa vigente, ya que el beneficio de que dichas empresas fueran proveedoras del Estado, que se obtiene a través del Registro PYME, no fue suficiente para su fortalecimiento, como lo demostró posteriormente la creación de más incentivos. Por su parte, la problemática de acceso a los beneficios, que permite el Registro PYME, por parte de dichas empresas continúa vigente, ya que actualmente la oferta institucional de apoyo es escasa en 11 de 16 rubros contemplados. Finalmente, el Registro PYME continúa sin otorgar datos que permitan desarrollar políticas públicas para este sector.
4. Actualmente la necesidad de promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico continúa vigente, ya que hasta el 2021 se lanzó la primera convocatoria de acceso al Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME (ProPYME). Además, no es posible determinar si se ha obtenido un mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores, ya que el Registro Emprendedor no permite identificar cuáles emprendedores registrados en el MEIC han sido beneficiarios de las capacitaciones, asesorías, etc. En todo caso, el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), plataforma digital en la que se encuentra el Registro PYME, solamente brinda datos de cantidad de emprendedores registrados.
5. Los regulados del Registro PYME son todas aquellas micro, pequeñas y medianas empresas cuya categorización depende del resultado que se obtiene de la ponderación matemática de una fórmula que las clasifica según la actividad empresarial (industria, comercio o servicios); dicha fórmula toma en consideración el personal promedio contratado en un período fiscal, el valor de los activos, el valor de ventas anuales netas y el valor de los activos totales netos de la empresa.

6. Los regulados del Registro Emprendedor es toda *“persona o grupo de personas que tienen la motivación o capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtiene un beneficio económico y social por ello. Se entiende como una fase previa a la creación de una MIPYME”* (artículo 3, inciso 12 del Reglamento a la Ley 8262).
7. Como obstáculo al Registro PYME, se encuentra que toda empresa nueva debe estar en operaciones para poder satisfacer dos de los tres requisitos solicitados por la regulación, sea, el cumplimiento de obligaciones tributarias, el pago de cargas sociales y el cumplimiento de obligaciones laborales (artículo 3 de la Ley 8262), siendo que en el caso de los últimos dos requisitos es necesario que las empresas tengan trabajadores, lo cual no sucede cuando una empresa está en el proceso de formalización. Por su parte, como obstáculo de orden jurídico se encuentra la vinculación entre la regulación (Registro PYME) y una serie de normas dispersas en el ordenamiento jurídico que establecen beneficios ajenos a los dispuestos en el artículo 30 del Reglamento a la Ley 8262.
8. En cuanto al Registro Emprendedor, los obstáculos residen en la escasa cultura emprendedora y la ausencia de información sobre el registro y los beneficios de inscribirse en él.
9. En ambos casos, se ha asumido que esta regulación es voluntaria, ya que, en principio, el empresario o el emprendedor no están obligados a registrarse, lo que por sí solo puede ser un obstáculo para incorporar más interesados. Sin embargo, para acceder a varios beneficios el requisito de inscripción hace que el registro parezca como una obligación.

CAPÍTULO II IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

I. Identificación de los Objetivos

En vista de que los Registros Pyme y Emprendedor se encuentran regulados en forma diferenciada en el Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 8262), la identificación de los objetivos y el análisis en los apartados II y III de este informe se realizará por separado.

1. Registro Pyme

Este registro inicialmente fue creado en la Ley 8262 como *“parte integral de la política de apoyo al sector productivo nacional y con acción afirmativa directa a las PYMI, para favorecer su competitividad e internacionalización”*, siendo la intención del legislador desarrollar una política, a través del MEIC, que le permita al sector Pyme participar en licitaciones y compras directas de las instituciones públicas, para lo cual se exige el registro en el sistema de información de dicho Ministerio (folios 7 y 8 del expediente legislativo No. 14629)²⁸. De esta forma, el primer objetivo identificado refiere a: facilitar el acceso a las Pyme para ser proveedor del Estado de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa.

Por otra parte, a partir de la evolución reglamentaria a la Ley 8262, específicamente con la entrada en vigor del Reglamento vigente (Decreto Ejecutivo No. 39295), cuya motivación fue permitir *“un mayor acceso de las PYME a los beneficios definidos por ley y para obtener la condición PYME que se les concede al estar registradas las empresas en el SIEC”* (folio 157 del expediente del reglamento)²⁹, es posible identificar como segundo objetivo: constituir una base de datos que permita la verificación de la condición Pyme como activa, en el proceso de otorgamiento de beneficios previstos en el ecosistema de este sector.

Asimismo, a folio 156 del expediente mencionado, se indica como uno de los beneficios del Reglamento a la Ley 8262 *“la posibilidad de que el país cuente con un registro empresarial integral con reglas claras que provean insumos y datos relevantes para la toma de decisiones y para el desarrollo de herramientas e indicadores que potencialicen la política pública de apoyo a las PYMES”*, a partir de lo cual el tercer objetivo identificado responde a: diseñar e implantar políticas públicas para las Pyme a partir de la información contenida en el registro.

Finalmente, siendo que el artículo 2, inciso o) del Reglamento a la Ley 8262 le otorga al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Meic) la función de *“procurar la formalización de las PYMES informales ya existentes y apoyar el nacimiento de nuevas*

²⁸ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 1.

²⁹ Expediente del Meic del Decreto Ejecutivo No. 39295, facilitado por dicho Ministerio.

empresas”, es posible concluir que el Registro PYME pretende contribuir a dicha formalización; definiéndose el cuarto objetivo identificado como: formalizar a las Pyme que se encuentran en la informalidad.

2. Registro Emprendedor

El primer objetivo de este registro es consolidar y formalizar a los emprendedores como Pyme, según lo dispone textualmente el artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262.

Por su parte, mediante la Ley 9274 (Reforma Integral a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo) se modificaron los artículos 13, 15 y 17 de la Ley 8262, los cuales se encuentran dentro del Capítulo IV denominado “Programa de fortalecimiento para la innovación y el desarrollo tecnológico de las Pymes” (Propyme), siendo que a folio 2230 del expediente legislativo No. 17.502³⁰ que originó la Ley 9274 se indicó: *“También se reforma la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en lo atinente al Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), artículos 13, 15 y 17, permitiendo que dicho Programa financie el emprendedurismo”*.

Cabe señalar, que el Propyme tiene como *“objetivo financiar las acciones y actividades dirigidas a promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las pequeñas y medianas empresas, así como el emprendedurismo, mediante el desarrollo tecnológico como instrumento para contribuir al desarrollo económico y social de las diversas regiones del país”*. De esta forma, el segundo objetivo identificado es: fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo.

Finalmente, a folio 156 del expediente que originó el Reglamento vigente a la Ley 8262 (Decreto Ejecutivo No. 39295-MEIC) se indicó como beneficio vinculado al Registro Emprendedor, la necesidad de *“obtener mayor valor agregado para generar una acción formativa, educativa y de divulgación a la población meta, a la cual está dirigida la Política PYME y de emprendedurismo al incorporar aspectos como los beneficios que obtiene los empresarios y emprendedores registrados”*. A partir de lo transcrito, el tercer objetivo identificado es: generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores.

II. Consistencia de los Objetivos

Para determinar la consistencia de los objetivos, se utilizarán los criterios SMART (por sus siglas en inglés), tal y como lo recomiendan las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los criterios SMART en español significan: específico, medible, alcanzable, realista y relevante y, específico en tiempo.

A partir de lo anterior, se procede con el análisis individualizado de los tres objetivos identificados en el apartado anterior:

³⁰ Expediente facilitado por la Asamblea Legislativa.

1. Registro Pyme

a) **Facilitar el acceso a las Pyme para ser proveedor del Estado de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa.**

- i. Específico: Al emitirse la normativa no se establecieron métricas que permitieran determinar si la regulación estaba siendo eficiente en el objetivo aquí analizado. Podría pensarse en tomar como parámetro, cuál ha sido la cantidad de Pyme registradas en el MEIC, que a su vez se encuentran inscritas como proveedoras de la Administración Pública, sin embargo, del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), en el cual se aloja el Registro Pyme, no es posible extraer dichas estadísticas.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general, siendo que su cuantificación podría establecerse a partir de la comparación entre la cantidad de Pyme registradas en el MEIC y las que se encuentran inscritas como proveedoras de la Administración Pública.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo son 4 de los 34 funcionarios que integran la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

Finalmente, este objetivo inicialmente fue primario, ya que fue el medio que encontró el legislador para fortalecer, potenciar y desarrollar el sector Pyme, al emitir la Ley 8262. No obstante, con la creación de nuevos incentivos en diversas normativas, ha pasado a ser secundario.

- ii. Medible: La regulación no estableció criterios concretos para medir la consecución del objetivo.

En todo caso, el costo de la regulación es fácilmente cuantificable en lo que respecta a las cargas administrativas, pero únicamente respecto del Registro Pyme, ya que los requisitos para ser proveedor son ajenos a la regulación aquí analizada.

Por su parte, no hay una planificación asociada al objetivo, más que registrar a las Pyme, es decir, no se determinó una trazabilidad respecto de las empresas que se convierten en proveedoras del Estado, por lo que, ante la falta de métricas, incide poco o nada sobre la mejora de la regulación.

Finalmente, el grado de certeza en los resultados no es medible, por la falta de un indicador que permita obtener métricas en relación con el objetivo.

- iii. Alcanzable: Partiendo de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede alcanzar, ya que en su momento la regulación no fue acompañada de estudios de capacidad institucional (recursos y tiempo) ni de mercado.

Existe una plataforma digital (Siec) para el Registro Pyme, sin embargo, el registro como proveedor del Estado es ajeno al MEIC. Cabe señalar, que el SIEC se ha vuelto obsoleto, no obstante, no se cuenta con los recursos económicos para desarrollar uno nuevo.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso (registrar a las empresas como Pyme) se encuentran identificados (4 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Emprendedor (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas, por lo que evidentemente hay una carencia de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado.

- iv. Realista y Relevante: El objetivo es realista y relevante a partir de que es un medio para fortalecer el sector Pyme, siendo este el objetivo general de la Ley 8262.

El costo de la regulación, frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados en estas actividades económicas (compras del sector público para el año 2019 se presupuestaron ¢5.651.966 millones (15,1% del PIB)³¹ un monto de dinero que tiene incidencia e influencia en la economía) y al impacto que puede tener sobre una cantidad considerable de Pyme que podrían convertirse en proveedoras de la Administración Pública, que podrían medirse por medio de la cantidad de Pyme existentes en el país (registradas o no ante el MEIC), que para el año 2017 eran 103.388³² (97% del parque empresarial costarricense); es un costo razonable. En el siguiente cuadro se observa el dinero que percibieron las Pyme que resultaron adjudicatarias en los procesos de compra del sector público, en el año 2016:

³¹ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 36.

³² Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 7.

Cuadro No. II.1
Cantidad de empresas y Monto adjudicado, según tamaño y sector económico durante el 2016

Sector	Tamaño	Cantidad de empresas	Monto Adjudicado
Agricultura	Micro	67	1.175.627.867,00
	Pequeña	19	789.782.851,00
	Mediana	8	21.804.339,00
Industria	Micro	361	3.420.026.576,00
	Pequeña	169	5.863.766.022,00
	Mediana	83	5.671.373.210,00
Comercio	Micro	987	17.514.088.541,00
	Pequeña	802	30.621.664.523,00
	Mediana	542	66.922.584.648,00
Servicios	Micro	2099	43.519.086.100,13
	Pequeña	925	58.948.271.577,00
	Mediana	499	70.270.895.175,00

Fuente: Datos facilitados por el Meic.

A partir de esto, debe tomarse en cuenta la complejidad social de la regulación, ya que las micro, pequeñas y medianas empresas responden a variables distintas (cantidad de empleados, ventas y activos), así como a sectores de la producción diferentes (comercio, servicios, industria, etc.).

Por otra parte, el objetivo mantiene un buen nivel de alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, sea, el fortalecimiento del sector Pyme (Ley 8262), siendo coherente con los objetivos de la legislación actual.

Finalmente, existe una complejidad técnica en inscribirse como proveedor de la Administración Pública, aunque no la haya en el registro como Pyme en el MEIC.

- v. Específico en tiempo: No fue definido un período de tiempo en el cual el objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios.

Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

Así las cosas, de conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

b) Constituir una base de datos que permita la verificación de la condición Pyme como activa, en el proceso de otorgamiento de beneficios previstos en el ecosistema de este sector.

Previo a realizar el análisis del objetivo de acuerdo con los criterios SMART, debe hacerse referencia a que actualmente el Registro Pyme se encuentra alojado en el SIEC del MEIC, respecto del cual en el Informe de Ejecución de Presupuesto del 2015 del MEIC³³, se indicó:

“(...) la presente Administración identificó grandes debilidades del SIEC, siendo la principal que esta plataforma no permite un registro único de empresas, es decir, un registro interinstitucional. El tener una plataforma interinstitucional permite brindar una mejor asesoría, acompañamiento y seguimiento a las empresas y emprendedores que son apoyados por las instituciones públicas en temas de empresariedad. (...)”

A 6 años de este informe, el registro continúa estando alojado en el SIEC, el cual es un sistema que no otorga información de valor agregado, más allá de la cantidad de empresas registradas.

- i. Específico: El objetivo no cumple con la característica de especificidad, ya que no se establecieron métricas sobre la conformación de la base de datos (Registro Pyme), es decir, sobre la cantidad de Pyme que se procuraban registrar, para que posteriormente obtuvieran los beneficios dispuestos por la legislación.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general, sin embargo, no debe soslayarse que la inscripción en el Registro Pyme es voluntaria.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo son 4 de los 34 funcionarios que integran la DIGEPYME.

Finalmente, este objetivo es primario, ya que a partir de la constitución de la base de datos (Registro Pyme) es que se otorgan los incentivos dirigidos al sector.

- ii. Medible: La regulación no estableció criterios concretos para medir la consecución del objetivo.

No hay un costo ni cargas administrativas para el regulado, ya que le compete al MEIC la administración del sistema.

³³ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 35.

Por su parte, no hay una planificación asociada al objetivo, más que registrar a las Pyme, es decir, no hay una trazabilidad respecto al acceso de esas empresas a los beneficios o incentivos dispuestos por la legislación.

No es posible conocer el grado de certeza en los resultados, ya que no se establecieron indicadores a cumplirse.

- iii. Alcanzable: Partiendo de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede alcanzar, ya que en su momento la regulación no fue acompañada de estudios de capacidad institucional (recursos y tiempo) ni de mercado.

Existe una plataforma digital (SEIC) para el Registro Pyme que se ha vuelto obsoleta, sin embargo, no se cuentan con los recursos económicos para desarrollar una nueva plataforma. El sistema actual no facilita el proceso de consulta para que las instituciones revisen la condición Pyme de las empresas solicitantes de beneficios.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso (registrar a las empresas como Pyme) se encuentran identificados (4 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Emprendedor (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas, por lo que evidentemente hay una carencia de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado.

- iv. Realista y relevante: El objetivo es realista y relevante, a partir de que el artículo 6 del Reglamento a la Ley 8262 dispone en su inciso d) "*Consolidar un expediente único en el SIEC de los usuarios, para su debido acompañamiento y seguimiento*"³⁴.

El costo de la regulación, frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados (contribución del sector Pyme al Producto Interno Bruto, PIB, en el año 2017 fue de 35,73%³⁵) y al impacto que puede tener en el desarrollo y competitividad de las Pyme, que podrían medirse por medio de la cantidad de Pyme existentes en el país (registradas o no ante el Meic), que para el año 2017 eran 103.388³⁶ (97% del parque empresarial costarricense); es un costo razonable. A partir de esto, debe tomarse en cuenta la complejidad social de la regulación, ya que las micro, pequeñas y medianas empresas responden a

³⁴ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 5.

³⁵ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 7

³⁶ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 7.

variables distintas (cantidad de empleados, ventas y activos), así como a sectores de la producción diferentes (comercio, servicios, industria, etc.).

Por otra parte, el objetivo mantiene un buen nivel de alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, sea, el fortalecimiento del sector Pyme (Ley 8262), siendo coherente con los objetivos de la legislación existente.

Finalmente, el objetivo no tiene complejidad técnica para el regulado.

- v. Específico en tiempo: No fue definido un período de tiempo en el cual el objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios.

Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

En síntesis, de conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

c) Diseñar e implantar políticas públicas para las PYME a partir de la información contenida en el registro.

- i. Específico: El objetivo no cumple con la característica de especificidad, por cuanto no se establecieron indicadores para medir el nivel de alcance de la regulación.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general, siendo que su cuantificación podría materializarse con la inclusión de indicadores en las políticas públicas generadas a partir de un Registro PYME alojado en un sistema más robusto que el SIEC.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo son 3 de los 34 funcionarios que integran la DIGEPYME.

Finalmente, este objetivo es primario, ya que a partir de las políticas públicas es que se pueden materializar programas y acciones dirigidas, en este caso, al sector Pyme.

- ii. Medible: Se echa de menos un criterio de medición que permita determinar avances en su ejecución, por la falta de un indicador.

No hay cargas administrativas para el regulado, ya que es una actividad propia de la Administración.

Por su parte, no hay una planificación asociada al objetivo, más que registrar a las Pyme, es decir, no se determinó la existencia de un análisis de la información

contenida en el Registro PYME a partir de la cual se pueda desarrollar política pública, en vista de la escasez de recurso humano y que el SIEC es un sistema obsoleto que no contiene información de valor agregado.

Lo anterior, ya había sido puesto en evidencia por la Contraloría General de la República (CGR), en el “Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre Algunos Aspectos Relacionados con la Rectoría Ejercida por el Ministerio De Economía, Industria y Comercio en el sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” (INFORME No. DFOE-EC-IF-03-2012 6 de junio, 2012)³⁷:

“La deficiencia de no disponer de estadísticas es una de las mayores limitaciones que enfrenta la PYME en nuestro país, pues no se dispone de información real y actualizada que sirva como soporte para la formulación de políticas y programas que fomenten el desarrollo de este sector. Como se observa, la información oficial considera únicamente el factor número de trabajadores, lo cual no coincide con la definición de la Ley No. 8262”.

Otra demostración de que el registro Pyme no otorga información relevante es la Política Nacional de Empresariedad 2030³⁸, cuyo análisis estadístico del parque empresarial costarricense se deriva del Estudio Situacional de la PYME del MEIC (serie 2012-2017), que fue elaborado con datos facilitados por el Banco Central de Costa Rica.

Por su parte, en el informe No. 001-2019 de la Auditoría Interna del MEIC, relativo a la Auditoría Operativa de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), período 2017 - 2018³⁹, se indicó que la “DIGEPYME, genera diagnósticos sobre las PYMES, mismos que son más datos estadísticos obtenidos del SIEC, que verdaderas mediciones de las necesidades reales de los administrados”.

Finalmente, no es posible conocer el grado de certeza en los resultados, ya que no se establecieron indicadores a cumplirse.

- iii. Alcanzable: En vista de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede alcanzar, ya que en su momento la regulación no fue acompañada de estudios de capacidad institucional (recursos y tiempo) ni de mercado.

Por otra parte, existe una plataforma digital (SIEC) asociada al objetivo analizado, pero no es lo suficientemente funcional para colaborar en su ejecución. Cabe

³⁷ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 31.

³⁸ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 28.

³⁹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 16.

señalar, que dicho sistema se ha vuelto obsoleto, no obstante, no se cuenta con los recursos económicos para desarrollar uno nuevo.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso (análisis de la información contenida en el Registro Pyme para el desarrollo de política pública) se encuentran identificados (3 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Emprendedor (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas, por lo que evidentemente hay una carencia de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado.

- iv. Realista y relevante: El objetivo es realista y relevante a partir de que es un medio para fortalecer el sector Pyme, siendo este el objetivo general de la Ley 8262.

El costo de la regulación, frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados en estas actividades económicas (contribución del sector Pyme al Producto Interno Bruto en el año 2017 fue de 35,73%) y al impacto que puede tener en el desarrollo y competitividad de las Pyme, que podrían medirse por medio de la cantidad de Pyme existentes en el país (registradas o no ante el MEIC), que para el año 2017 eran 103.388⁴⁰ (97% del parque empresarial costarricense); es un costo razonable. A partir de esto, debe tomarse en cuenta la complejidad social de la regulación, ya que las micro, pequeñas y medianas empresas responden a variables distintas (cantidad de empleados, ventas y activos), así como a sectores de la producción diferentes (comercio, servicios, industria, etc.).

Por otra parte, mantiene un buen nivel de alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, sea, el fortalecimiento del sector Pyme (Ley 8262), siendo coherente con los objetivos de la legislación existente.

Finalmente, el objetivo no tiene complejidad técnica para el regulado, ya que le corresponde al MEIC el diseño de políticas públicas para el sector Pyme.

- v. Específico en tiempo: No fue definido un período de tiempo en el cual objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios.

Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

⁴⁰ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 7.

Así las cosas, de conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

d) Formalizar a las Pyme que se encuentran en la informalidad.

Respecto a la formalización, si bien este no es un proceso que depende únicamente del Meic, ya que hay otras instituciones involucradas (Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Hacienda, Instituto Nacional de Seguros), lo cierto es que mediante el Registro PYME se accede a incentivos dispuestos en el ordenamiento jurídico que pretenden incentivar dicha formalización. En todo caso, debe tenerse presente que el registro es voluntario.

- i. Específico: Al emitirse la normativa no se establecieron métricas que permitieran determinar si la regulación estaba siendo eficiente en el objetivo aquí analizado.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general, a pesar de que su cuantificación podría establecerse a partir de metas a cumplir sobre la cantidad de Pyme a registrar y, por ende, formalizar, teniendo siempre en consideración la voluntariedad del registro.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo son 4 de los 34 funcionarios que integran la DIGEPYME.

Finalmente, este objetivo es primario, sea, registrar Pyme que accedan a beneficios y, en consecuencia, formalizarlas, siendo que de conformidad con el artículo 2, inciso o) del Reglamento a la Ley 8262, le corresponde al MEIC, entre otras cosas, procurar la formalización de las Pyme informales ya existentes.

- ii. Medible: Se echa de menos un criterio de medición que permita determinar avances en su ejecución.

Es fácilmente cuantificable el costo de la regulación en lo que respecta a las cargas administrativas, porque se tiene que los requisitos están claramente definidos en la regulación.

Por su parte, no hay una planificación asociada al objetivo, más que registrar a las Pyme, es decir, no hay una trazabilidad respecto de la formalización de esas empresas, siendo que, ante la falta de métricas, incide poco o nada sobre la mejora de la regulación.

Finalmente, no es posible conocer el grado de certeza en los resultados, ya que no se establecieron indicadores a cumplirse.

- iii. Alcanzable: Partiendo de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede

alcanzar, ya que en su momento la regulación no fue acompañada de estudios de capacidad institucional (recursos y tiempo) ni de mercado.

Existe una plataforma digital (SIEC) para el Registro Pyme, sin embargo, no permite realizar una trazabilidad sobre la formalización de las empresas inscritas. Cabe señalar, que dicho sistema se ha vuelto obsoleto, no obstante, no se cuenta con los recursos económicos para desarrollar uno nuevo.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso (registrar a las empresas como Pyme) se encuentran identificados (4 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Emprendedor (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas, por lo que evidentemente hay una carencia de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado.

- iv. Realista y relevante: El objetivo es realista y relevante a partir de que es un medio (formalización) para fortalecer el sector Pyme, siendo este el objetivo general de la Ley 8262.

El costo de la regulación, frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados (contribución del sector Pyme al Producto Interno Bruto en el año 2017 fue de 35,73%) y al impacto que puede tener en el desarrollo y competitividad de las Pyme (entorno empresarial propicio, crecimiento económico, mejora en las condiciones de trabajo, incremento en los ingresos fiscales, acceso a financiación, servicios y tecnologías de desarrollo empresarial), que podrían medirse por medio de la cantidad de Pyme existentes en el país (registradas o no ante el MEIC), que para el año 2017 eran 103.388 (97% del parque empresarial costarricense); es un costo razonable. A partir de esto, debe tomarse en cuenta la complejidad social de la regulación, ya que las micro, pequeñas y medianas empresas responden a variables distintas (cantidad de empleados, ventas y activos), así como a sectores de la producción diferentes (comercio, servicios, industria, etc.).

Por otra parte, mantiene un buen nivel de alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, sea, el fortalecimiento del sector Pyme (Ley 8262), siendo coherente con los objetivos de la legislación existente.

Finalmente, el objetivo no tiene complejidad técnica para el regulado.

- v. Específico en tiempo: No fue definido un período de tiempo en el cual objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios.

Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

En síntesis, de conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

2. Registro Emprendedor

a) Consolidar y formalizar a los emprendedores como Pyme.

- i. Específico: Al emitirse la normativa no se establecieron métricas que permitieran determinar si la regulación estaba siendo eficiente en el objetivo aquí analizado.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general, a pesar de que su cuantificación podría establecerse a partir de metas a cumplir sobre emprendedores a registrar y, por ende, formalizar, teniendo siempre en consideración la voluntariedad del registro.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo son 4 de los 34 funcionarios que integran la DIGEPYME.

Finalmente, este objetivo es primario, sea, registrar emprendedores y, en consecuencia, encausarlos en el proceso de formalización (artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262).

- ii. Medible: Se echa de menos un criterio de medición que permita determinar avances en su ejecución.

No es fácilmente cuantificable el costo de la regulación en lo que respecta a las cargas administrativas, ya que depende del tipo de actividad productiva que esté buscando desarrollar el emprendedor.

Por su parte, no hay una planificación asociada al objetivo, más que registrar a los emprendedores, es decir, no hay una trazabilidad respecto de su formalización, por lo que, ante la falta de métricas, incide poco o nada sobre la mejora de la regulación.

Finalmente, no es posible conocer el grado de certeza en los resultados, ya que no se establecieron indicadores a cumplirse.

- iii. Alcanzable: Partiendo de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede alcanzar, ya que en su momento la regulación no fue acompañada de estudios de capacidad institucional (recursos y tiempo) ni de mercado.

Existe una plataforma digital (SIEC) para el Registro Emprendedor, sin embargo, no permite realizar una trazabilidad sobre la formalización de las empresas inscritas. Cabe señalar, que dicho sistema se ha vuelto obsoleto, no obstante, no se cuenta con los recursos económicos para desarrollar uno nuevo.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso (registrar a las empresas como Pyme) se encuentran identificados (4 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Pyme (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas, por lo que evidentemente hay una carencia de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado.

- iv. Realista y relevante: El objetivo es realista y relevante a partir de que es un medio (formalización) para consolidar el sector emprendedor (artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262)

En cuanto al costo de la regulación, si bien no es posible cuantificar los emprendimientos, ya que refiere a *“una manera de pensar orientada hacia la creación de riqueza para aprovechar las oportunidades presentes en el entorno o para satisfacer las necesidades de ingresos personales generando valor a la economía y la sociedad”* (artículo 13, inciso 3 del Reglamento a la Ley 8262), lo cierto es que frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados —las personas denominadas “cuentas propias” contribuyen en alrededor de 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las Pyme (35,73% en el año 2017), lo que significó para el 2017 un aporte del 44,26%, del total del PIB⁴¹— el costo es razonable.

A partir de esto, debe tomarse en cuenta la complejidad social de la regulación, ya que los emprendedores responden a distintos contextos sociales, educativos, económicos, etc.

Por otra parte, el objetivo mantiene un buen nivel de alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, sea, la consolidación del sector emprendedor, siendo coherente con los objetivos de la legislación existente.

Finalmente, no es posible definir si el objetivo tiene complejidad técnica, por cuanto dependerá del tipo de actividad productiva que esté buscando desarrollar el emprendedor.

- v. Específico en tiempo: No fue definido un período de tiempo en el cual objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios.

⁴¹ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 28,

Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

Así las cosas, de conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

b) Fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo.

- i. Específico: El objetivo no cumple con la característica de especificidad, por cuanto no se establecieron indicadores para medir el nivel de alcance de la regulación.

A partir de lo anterior, se considera que la definición del objetivo fue formulada de manera muy general, siendo que su cuantificación podría establecerse a partir de la comparación entre la cantidad de emprendedores registrados en el MEIC y los que han sido beneficiarios del Programa de fortalecimiento para la innovación y el desarrollo tecnológico de las Pymes (Propyme). No obstante, en este caso debe hacerse la salvedad de que la primera convocatoria a emprendedores para el programa indicado se hizo en el 2021, por cuanto era necesaria una reforma al Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las Pyme (Decreto Ejecutivo No. 37168-MICIT-MEIC), la cual entró en vigor a finales del año 2020.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo son 4 de los 34 funcionarios que integran la DIGEPYME.

Finalmente, este objetivo es primario, ya que es un medio que encontró el legislador para fortalecer el sector emprendedor.

- ii. Medible: La regulación no estableció criterios concretos para medir la consecución del objetivo.

No hay costo ni cargas administrativas para el regulado establecidas expresamente en la regulación en análisis. Al respecto, no debe perderse de vista que el Propyme en sí es regulado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Comunicaciones (MICITT).

Por su parte, no hay una planificación asociada al objetivo, más que registrar a los emprendedores, es decir, no hay una trazabilidad respecto de quienes pueden llegar a ser beneficiarios del Propyme, por lo que, ante la falta de métricas, incide poco o nada sobre la mejora de la regulación.

Finalmente, el grado de certeza en los resultados no es medible, por la falta de un indicador que permita obtener métricas en relación con el objetivo.

- iii. Alcanzable: Partiendo de que al emitirse la normativa el objetivo no se operativizó en un plan de acción concreto y medible, no es posible determinar si se puede alcanzar, ya que en su momento la regulación no fue acompañada de estudios de capacidad institucional (recursos y tiempo) ni de mercado.

Existe una plataforma digital (SIEC) para el Registro Emprendedor, la cual se ha vuelto obsoleta, no obstante, no se cuenta con los recursos económicos para desarrollar una nueva.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso (registrar a los emprendedores) se encuentran identificados (4 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Pyme (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas, por lo que evidentemente hay una carencia de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado.

- iv. Realista y Relevante: El objetivo es realista y relevante a partir de que su finalidad (formalización) es consolidar el sector emprendedor (artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262).

En cuanto al costo de la regulación, si bien no es posible cuantificar los emprendimientos, ya que refiere a *“una manera de pensar orientada hacia la creación de riqueza para aprovechar las oportunidades presentes en el entorno o para satisfacer las necesidades de ingresos personales generando valor a la economía y la sociedad”* (artículo 13, inciso 3 del Reglamento a la Ley 8262), lo cierto es que frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados —las personas denominadas “cuentas propias” contribuyen en alrededor de 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las Pyme (35,73% en el año 2017), lo que significó para el 2017 un aporte del 44,26%, del total del PIB⁴²— el costo es razonable.

A partir de esto, debe tomarse en cuenta la complejidad social de la regulación, ya que los emprendedores responden a distintos contextos sociales, educativos, económicos, etc.

Por otra parte, el objetivo mantiene un buen nivel de alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, sea, la consolidación del sector emprendedor, siendo coherente con los objetivos de la legislación existente.

Finalmente, no es posible determinar si existe complejidad técnica, ya que el Propyme es un programa administrado por el MICITT.

⁴² Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 28,

- v. Específico en Tiempo: No fue definido un período de tiempo en el cual el objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios.

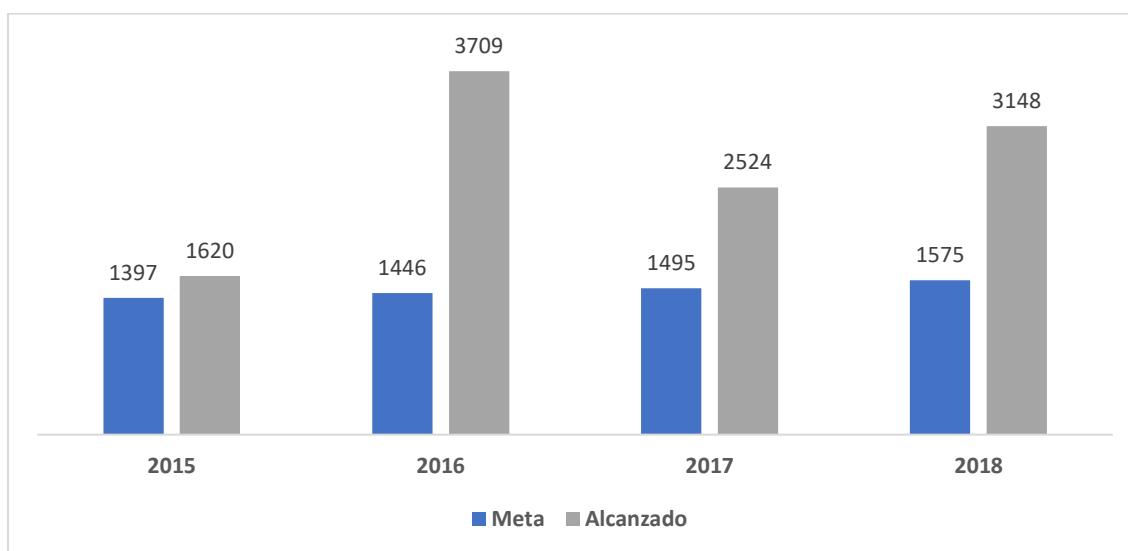
Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

En síntesis, de conformidad con el análisis realizado, no es posible considerar un objetivo como consistente, si no se establecen indicadores que permitan medir el avance en su consecución.

c) Generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores.

- i. Específico: Si bien la regulación en sí misma no estableció indicadores de medición, se cuenta con datos del período 2015-2018, correspondiente a métricas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, tal y como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico No. II.1
Cantidad de emprendimientos nuevos que reciben apoyo
empresarial y técnico, meta versus alcanzado. 2015-2018



Fuente: Memorias Institucionales del Meic, 2016-2019⁴³.

Dentro de la población meta se encuentra jóvenes entre 15 y 35 años, hombres mayores a 35 años y mujeres (no se define edad).

⁴³ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicaciones 22 a 25.

Ahora bien, dicho indicador tiene un problema de diseño respecto de la regulación (Registro Emprendedor), por cuanto los emprendedores que no se encuentran registrados en el MEIC también pueden recibir formación y educación (artículo 37 del Reglamento a la Ley 8262); es decir, no define si la meta propuesta refiere a emprendedores registrados o no registrados, por ende, el objetivo fue formulado de manera general.

Por otra parte, los responsables de la gestión del objetivo son 6 de los 34 funcionarios que integran la DIGEPYME.

Finalmente, este objetivo es secundario, en el sentido de que es un complemento en el camino de la consolidación y formalización de los emprendedores (objetivo primario).

- ii. Medible: Como se explicó anteriormente, el criterio de medición tiene un problema en su diseño.

No hay cargas administrativas para el regulado, ya que las actividades formación y educación son organizadas por la Administración.

Por su parte, si bien hay una planificación asociada al objetivo (cantidad de emprendedores a capacitar y asesorar), no está asociada a los emprendedores efectivamente registrados.

Por lo tanto, ante la desviación indicada en el criterio de medición, no hay un grado de certeza de los resultados.

- iii. Alcanzable: Los indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 fueron alcanzados, no obstante, no permite individualizar entre los emprendedores registrados en el MEIC y los que no están registrados que recibieron este beneficio.

El SIEC solo permite registrar emprendedores, por lo que no hay una plataforma tecnológica para brindar capacitaciones y asesorías, según información de la DIGEPYME, dichas actividades son impartidas en plataformas como Zoom, Microsoft Teams, etc.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso (formar y educar a los emprendedores) se encuentran identificados (6 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Pyme (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas, por lo que evidentemente hay una carencia de recurso humano para mejorar la atención en el cumplimiento del objetivo aquí analizado.

- iv. Realista y Relevante: El objetivo es realista y relevante a partir de que su finalidad (educación y formación) es consolidar el sector emprendedor (artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262).

En cuanto al costo de la regulación, si bien no es posible cuantificar los emprendimientos, ya que refiere a *“una manera de pensar orientada hacia la creación de riqueza para aprovechar las oportunidades presentes en el entorno o para satisfacer las necesidades de ingresos personales generando valor a la economía y la sociedad”* (artículo 13, inciso 3 del Reglamento a la Ley 8262), lo cierto es que frente al volumen de recursos que pueden estar involucrados —las personas denominadas “cuentas propias” contribuyen en alrededor de 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las Pyme (35,73% en el año 2017), lo que significó para el 2017 un aporte del 44,26%, del total del PIB⁴⁴— el costo es razonable.

A partir de esto, debe tomarse en cuenta la complejidad social de la regulación, ya que los emprendedores responden a distintos contextos sociales, educativos, económicos, etc. La prevalencia de una gran cantidad de emprendimientos de subsistencia más que emprendimientos dinámicos, es una realidad que hace más complejo el alcance de este objetivo, ya que los primeros requieren resultados más rápidos para satisfacer la necesidad que dio origen a su surgimiento.

Por otra parte, el objetivo mantiene un buen nivel de alineamiento con la política pública de la regulación y con objetivos gubernamentales más amplios, sea, la consolidación del sector emprendedor, siendo coherente con los objetivos de la legislación existente.

Finalmente, no existe complejidad técnica para los regulados, excepto que el medio utilizado para realizar las actividades formativas y educativas se convierta en una barrera para acceder a ellas.

- v. Específico en tiempo: En la regulación no fue definido un período de tiempo en el cual el objetivo debía lograrse, o al menos alcanzar ciertas metas de cobertura por diferentes medios, sin embargo, con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se establecieron metas anuales que cumplir en ese período.

Asimismo, esta regulación no contiene cláusulas de caducidad o algún parámetro similar, por lo tanto, es de plazo indefinido.

Así las cosas, de conformidad con el análisis realizado, el objetivo no es consistente, por cuanto si bien hay un indicador de medición (emprendedores a formar y educar) que no es establecido por la regulación sino definido por el Plan Nacional de Desarrollo, aquel tiene un problema de diseño respecto de la regulación (contempla emprendedores beneficiados que no están registrados en el MEIC).

⁴⁴ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 28,

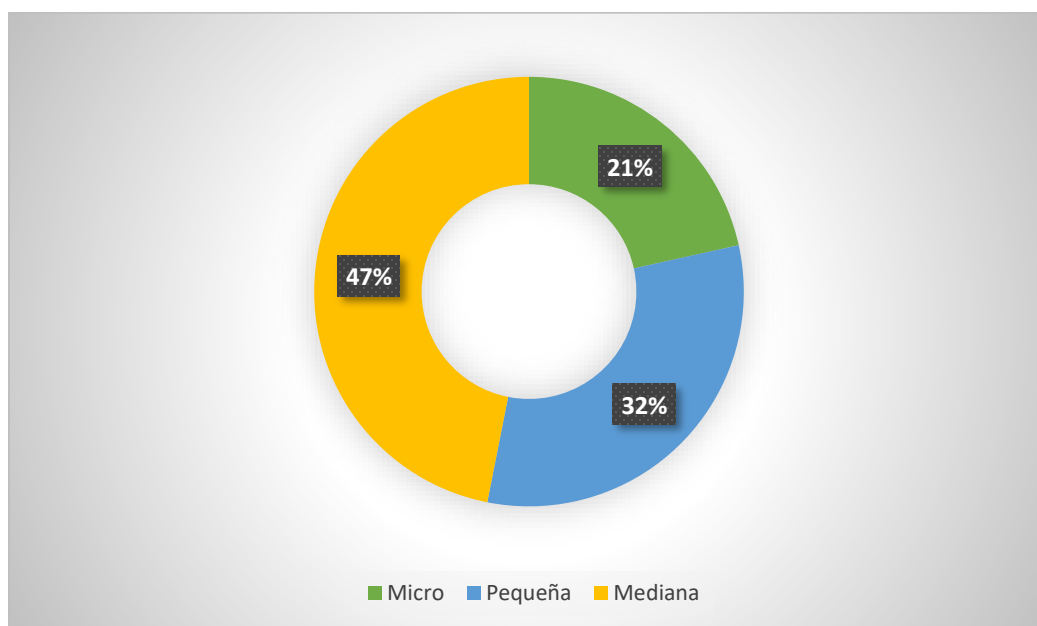
III. Vigencia y Validez de los Objetivos

1. Registro Pyme

a) Facilitar el acceso a las Pyme para ser proveedor del Estado de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa.

El acceso a ser proveedor Pyme de la Administración Pública continúa siendo de gran relevancia para el crecimiento y fortalecimiento del sector Pyme, ya que los recursos económicos involucrados en los procesos de contratación administrativa son considerables. Así, en el año 2016 las Mipyme resultaron adjudicadas por el sector público en un monto cercano a los $\text{C}\$304.738.971.429,13$, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

Gráfico No. II.2
Cantidad de empresas y Monto adjudicado, según tamaño durante el 2016



Fuente: Cuadro No. 1 anterior, elaborado con datos facilitados por el MEIC

Ahora bien, si se ha logrado que cada vez más Pyme se conviertan en proveedoras del Estado o si los resultados se han ido logrando y en qué porcentaje no es posible determinarlo, ya que la regulación no estableció indicadores para realizar este tipo de evaluaciones. Además, el sistema (SIEC) en el que se aloja el Registro PYME no permite una trazabilidad de esta información.

Por otro lado, a pesar de la evolución reglamentaria a la Ley 8262, el objetivo sigue enfocado en el fin (facilitar el acceso a ser proveedor pyme del Estado) y no en los medios para conseguirlo, es decir, sigue siendo válido (no se ha desvirtuado).

Por su parte, la definición del objetivo es tan amplia que dificulta medir la eficacia o contribución de la regulación para resolver el problema que la originó (debilidad del sector Pyme), en el sentido de que no se establecieron indicadores sobre los resultados esperados, además de que no hay certeza sobre la cantidad de Pyme que han podido convertirse en proveedoras del Estado, ni en cuanto a las que han resultado adjudicatarias (las estadísticas no permiten individualizar si una Pyme ha resultado adjudicataria en una o más ocasiones).

Respecto del objetivo en análisis, ni a nivel de regulación, ni a nivel de planificación institucional se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación.

Así las cosas, el objetivo continúa vigente y sigue siendo válido, sin embargo, requiere implementar indicadores que permitan la medición de su eficacia.

b) Constituir una base de datos que permita la verificación de la condición Pyme como activa, en el proceso de otorgamiento de beneficios previstos en el ecosistema de este sector.

Este objetivo mantiene la relevancia a partir de que para el año 2017 las Pyme representaban el 97% del parque empresarial costarricense, contribuyendo en ese mismo año con un 35,73% del PIB, por ende, una adecuada base de datos —la existente no ha dado los resultados esperables, en vista de que la plataforma digital (SIEC) es obsoleta— permitiría dar trazabilidad a los beneficios recibidos por las Pyme en su proceso de fortalecimiento, siendo este el objetivo general de la Ley 8262.

Si bien en los últimos 4 años la base de datos constituida (Registro PYME) ha crecido aceleradamente, producto de algunos incentivos específicos dispuestos en la legislación vigente, se echa de menos la trazabilidad en el proceso de otorgamiento de beneficios a partir de las Pyme registradas, en vista de que la plataforma digital es obsoleta. Además, cabe señalar, que la solicitud de los beneficios por parte de las Pyme depende de una certificación, que otorga el MEIC, donde se muestra su condición de activa en el registro. De esta forma, no es posible determinar si el objetivo se ha alcanzado o si los resultados se han ido logrando y en qué porcentaje, ya que no hay indicadores de medición y, en todo caso, su trazabilidad no es posible.

Por su parte, la definición del objetivo ha resultado amplia, en el sentido de que la base de datos permite verificar la condición de activa por parte del MEIC, pero no la trazabilidad del proceso de otorgamiento de beneficios como consecuencia del registro; en otras palabras, el medio disponible (SIEC) dificulta medir la eficacia o la contribución de la regulación para resolver el problema que la originó (limitado acceso de las Pyme a

los beneficios definidos por ley), aunado a que no se establecieron indicadores de medición.

Por otro lado, el objetivo sigue enfocado en el fin (constitución de una base de datos que permita la verificación de la condición Pyme como activa, en el proceso de otorgamiento de beneficios) y no se han diseñado medios adecuados para conseguirlo, es decir, no se ha desvirtuado.

Respecto del objetivo en análisis, ni a nivel de regulación, ni a nivel de planificación institucional se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación.

En conclusión, el objetivo continúa vigente y sigue siendo válido, sin embargo, requiere implementar indicadores que permitan la medición de su eficacia, así como la implementación de una nueva plataforma digital que permita dar trazabilidad a los beneficios recibidos por las Pyme en condición de activas.

c) Diseñar e implantar políticas públicas para las PYME a partir de la información contenida en el registro.

La relevancia de este objetivo radica en que las Pyme, en el año 2017, representaban el 97% del parque empresarial costarricense, contribuyendo en ese mismo año con un 35,73% del PIB. En ese sentido, generar políticas públicas con la información contenida en el Registro Pyme, con el fin de diseñar e implantar políticas públicas para este sector, contribuiría en el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de este sector y, en consecuencia, en la reducción del desempleo, la reactivación económica y la productividad del país.

Ahora bien, siendo que la regulación no estableció indicadores, no hay resultados concretos por medir. En todo caso, a la fecha no se han generado políticas públicas a partir de la información del Registro PYME, por cuanto este no brinda información de valor agregado (plataforma digital obsoleta); por ejemplo, la Política Nacional de Empresariedad 2030 toma como base un análisis estadístico del parque empresarial costarricense derivado del Estudio Situacional de la PYME del MEIC (serie 2012-2017), que a su vez fue elaborado con datos facilitados por el Banco Central de Costa Rica.

Por su parte, la definición del objetivo es tan amplia que dificulta medir la eficacia o contribución de la regulación para resolver el problema que la originó (necesidad de desarrollo de políticas públicas de apoyo a las Pymes), en el sentido de que no se establecieron indicadores sobre los resultados esperados a partir de la información contenida en el Registro PYME.

Por otro lado, el objetivo sigue enfocado en el fin (desarrollo de políticas públicas a partir de la información contenida en el registro) y no en los medios para conseguirlo (no se ha desvirtuado), lo cual es consistente con lo que se busca de un objetivo.

Respecto del objetivo en análisis, ni a nivel de regulación, ni a nivel de planificación institucional se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó (necesidad de desarrollo de políticas públicas de apoyo a las Pymes).

De conformidad con el análisis realizado, el objetivo es válido y vigente, no obstante, la ausencia de una plataforma digital que proporcione la información necesaria para diseñar e implementar políticas públicas, limita el objetivo general de la Ley 8262 (fortalecimiento del sector Pyme). Asimismo, se requiere implementar indicadores que permitan la medición de la eficacia del objetivo analizado.

d) Formalizar a las Pyme que se encuentran en la informalidad.

La del objetivo se encuentra en que para el año 2017 las micro, pequeñas y medianas empresas representan el 97% del parque empresarial costarricense y contribuyeron con un 35,73% del PIB.

Ahora bien, si la formalización de las Pymes ha aumentado, o si ha disminuido la informalidad y en qué porcentaje no es posible determinarlo, ya que la regulación no estableció indicadores de medición; y, además, el SIEC no permite dar trazabilidad a este tipo de información.

Por su parte, la definición del objetivo es tan amplia que dificulta medir la eficacia o contribución de la regulación para resolver el problema que la originó (debilidad del sector Pyme), ya que no se establecieron indicadores; por ejemplo, porcentaje de formalización esperada con base en la cantidad de Pyme registradas, tomando en consideración la voluntariedad de tal inscripción.

Por otro lado, el objetivo sigue enfocado en el fin (formalización de las Pyme que se encuentran en la informalidad) y no en los medios para conseguirlo (no se ha desvirtuado).

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación.

Así las cosas, el objetivo continúa vigente y sigue siendo válido, sin embargo, requiere implementar indicadores que permitan la medición de su eficacia.

2. Registro Emprendedor

a) Consolidar y formalizar a los emprendedores como Pyme.

La relevancia de este objetivo se encuentra a partir de que las personas denominadas “cuentas propias” contribuyen en alrededor de 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las Pyme (35,73% en el año 2017), lo que significó para el 2017 un aporte del 44,26%, del total del PIB, según la Política Nacional de la Empresariedad 2030.

Ahora bien, si el sector emprendedor se ha consolidado y formalizado no es posible determinarlo, ya que la regulación no estableció indicadores en vista de que los emprendimientos son “*una manera de pensar orientada hacia la creación de riqueza para aprovechar las oportunidades presentes en el entorno o para satisfacer las necesidades de ingresos personales generando valor a la economía y la sociedad*” (artículo 13, inciso 3 del Reglamento a la Ley 8262), lo que dificulta su medición.

Lo anterior indica, que la definición del objetivo debe ser replanteada, ya que actualmente es muy amplia; por ejemplo, deben tomarse en cuenta aspectos como que un emprendimiento no culmine su proceso de formalización porque la idea de negocio finalmente no tuvo el potencial esperado.

Por otro lado, el objetivo sigue enfocado en el fin (consolidar y formalizar emprendedores) y no en los medios para conseguirlo, es decir, sigue siendo válido (no se ha desvirtuado).

Respecto del objetivo en análisis, ni a nivel de regulación, ni a nivel de planificación institucional se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación.

De conformidad con el análisis realizado, el objetivo continúa vigente y sigue siendo válido, sin embargo, es necesario replantearlo de forma que sea posible medir su eficacia.

b) Fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo.

Visto que se estima que las personas denominadas “cuentas propias” contribuyen aproximadamente en 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las Pyme al PIB, el fomento del desarrollo del sector emprendedor en un campo tan dinámico como el tecnológico, podría contribuir a elevar dicho aporte en la producción nacional, lo que demuestra la relevancia de este objetivo.

Ahora bien, no es posible determinar la eficacia de este objetivo ni el alcance de sus resultados, por cuanto no se establecieron indicadores en la regulación. Cabe señalar, que este objetivo se encuentra ligado al PROPYME, siendo que la primera convocatoria

a emprendedores para este programa se hizo en el 2021, por cuanto su implementación requería de una reforma al Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las Pyme (Decreto Ejecutivo No. 37168-MICIT-MEIC), la cual entró en vigor a finales del año 2020.

Por otro lado, el objetivo sigue enfocado en el fin (fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo) y no en los medios para conseguirlo, es decir, sigue siendo válido (no se ha desvirtuado).

Por su parte, la definición del objetivo es tan amplia que dificulta medir la eficacia o contribución de la regulación para resolver el problema que la originó (necesidad de promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico), en el sentido de que no se establecieron indicadores sobre los resultados esperados.

Respecto del objetivo en análisis, ni a nivel de regulación, ni a nivel de planificación institucional se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó.

Finalmente, no existe una estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado, así como tampoco se evalúa la eficacia de la regulación.

En conclusión, el objetivo continúa vigente y sigue siendo válido, sin embargo, requiere implementar indicadores que permitan la medición de su eficacia.

c) Generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores.

Como ha sido explicado, siendo que las personas denominadas “cuentas propias” contribuyen aproximadamente en 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las Pyme al PIB, la formación y educación a este sector es un pilar fundamental en el proceso de formalización como Pyme y en el desarrollo de una cultura emprendedora.

Ahora bien, la regulación en sí misma no ha establecido indicadores de medición, sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se establecieron metas relacionadas con la formación y educación del sector emprendedor, como se explicó en el apartado II, subapartado 2, punto c) de este informe. Sin embargo, las metas propuestas no distinguen entre los emprendedores registrados en el MEIC que reciben estos beneficios y los emprendedores que no se encuentran registrados que también tienen acceso a ellos. Por lo tanto, a pesar de que dichas metas se superaron en los cuatro años (2015-2018), estos no tienen un estricto apego a la regulación en análisis (Registro de Emprendedores), sea, emprendedores registrados en el MEIC que han sido formados y educados.

Por otro lado, el objetivo sigue enfocado en el fin (formar y educar) y no en los medios para conseguirlo, es decir, sigue siendo válido (no se ha desvirtuado).

Por su parte, la definición del objetivo es tan amplia que dificulta medir la eficacia o contribución de la regulación para resolver el problema que la originó (necesidad de obtener mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores), en el sentido de que no se establecieron indicadores sobre los resultados esperados, sea, si las acciones formativas y educativas tenían como población objetivo a los emprendedores registrados en el MEIC o no necesariamente.

Respecto del objetivo en análisis, ha sido a nivel de planificación institucional, y no de regulación, que se han establecido indicadores intermedios que permitan medir el progreso en su consecución o en la eficacia para responder al problema que lo originó, con la particularidad que no precisa su población objetivo, como se indicó en el párrafo anterior.

Finalmente, la estrategia de evaluación vinculada al objetivo analizado responde al alcance o superación de la cantidad de emprendedores capacitados que se fijó como meta en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. En cuanto a la eficacia de la regulación, se tiene que esta no es evaluada.

Así las cosas, el objetivo continúa vigente y sigue siendo válido, sin embargo, requiere la definición de su población objetivo, en aras de vincularla con la regulación (Registro Emprendedor).

IV. Conclusiones

1. La consistencia versus la validez y vigencia de cada uno de los objetivos identificados debe permitir repensar los medios que se utilizan para ir alcanzando cada objetivo planteado. Por su parte, la consistencia tiene que ver con la capacidad del objetivo para ir solucionando la problemática o necesidad a la que responde la regulación vigente, eliminándola del todo o bien reduciéndola, por medio de una adecuada medición de cumplimiento. En este caso, en los cuatro objetivos asociados al Registro Pyme y los tres asociados al Registro Emprendedor no se tiene suficiente información para determinar si el objetivo ya fue alcanzado, por lo que se presume que se mantienen vigentes.
2. Facilitar el acceso a las Pyme para ser proveedor del Estado de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa no es un objetivo consistente, ya que no se establecieron indicadores que permitan medir el avance en su consecución. Además, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores que permitan medir su eficacia.
3. Constituir una base de datos que permita la verificación de la condición Pyme como activa, en el proceso de otorgamiento de beneficios previstos en el ecosistema de este sector, no es un objetivo consistente ya que no se establecieron métricas que permitieran medir el avance en su consecución. A su vez, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere implementar indicadores que permitan la medición de su

eficacia, así como la implementación de una nueva plataforma digital que permita dar trazabilidad a los beneficios recibidos por las Pyme en condición de activas.

4. Diseñar e implantar políticas públicas para las PYME a partir de la información contenida en el registro, no es un objetivo consistente ya que no se establecieron indicadores que permitan medir el avance en su consecución. Por otra parte, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, no obstante, la ausencia de una plataforma digital que proporcione la información necesaria para diseñar e implementar políticas públicas, limita el objetivo general de la Ley 8262 (fortalecimiento del sector Pyme).
5. Formalizar a las Pyme que se encuentran en la informalidad, no es un objetivo consistente ya que no se establecieron indicadores que permitan medir el avance en su consecución. Por su parte, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores que permitan medir su eficacia.
6. Consolidar y formalizar a los emprendedores como Pyme, no es un objetivo consistente ya que no se establecieron indicadores que permitan medir el avance en su consecución. Por su parte, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores que permitan medir su eficacia.
7. Fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo, no es un objetivo consistente ya que no se establecieron indicadores que permitan medir el avance en su consecución. Por su parte, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere de la implementación de indicadores que permitan medir su eficacia.
8. Generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores, no es un objetivo consistente por cuanto si bien hay un indicador de medición (emprendedores a formar y educar) que no es establecido por la regulación sino definido por el Plan Nacional de Desarrollo, aquel tiene un problema de diseño respecto de la regulación, sea, contempla emprendedores beneficiados que no están registrados en el MEIC. Por su parte, el objetivo en sí mismo sigue estando vigente y continúa siendo válido, sin embargo, requiere la definición de su población objetivo, en aras de vincularla con la regulación (Registro Emprendedor).
9. Un elemento común en los objetivos analizados es la poca o ninguna capacidad de medición que debió haberse establecido cuando se definieron los objetivos o a través de la planificación anual, de modo que realmente se pueda contar con indicadores de impacto de las regulaciones analizadas y de los objetivos buscados.

10. Resultado de las limitaciones que enfrenta cada objetivo para medir su verdadero impacto en la solución de la problemática que dio origen a esta regulación, la cual se mantiene vigente, parece factible establecer plazos de caducidad a la regulación reglamentaria, de forma que cada cierto tiempo se evalúe los resultados de las estrategias y acciones emprendidas como medios para ir alcanzando los objetivos planteados, de manera que pueda darse una evolución en éstos. La medición de la eficiencia de la regulación debería ser cada vez más constante y sofisticada, ya que los sectores Pyme y emprendedor evolucionan conforme al desarrollo del mercado.

CAPÍTULO III IDENTIFICACIÓN DE PROPUESTAS DE MEJORA

I. Lista larga de opciones identificadas.

Previo al planteamiento de las opciones o alternativas a la regulación vigente (Registros PYME y Emprendedor), cabe recordar, que ambos registros tienen su origen en problemas distintos, por ende, su regulación se ha sido diferenciada.,

En ese sentido, los tres problemas encontrados que dieron origen al Registro PYME son los siguientes:

- Debilidad del sector PYME;
- Limitado acceso de las PYME a los beneficios definidos por ley y;
- Necesidad de desarrollo de políticas públicas de apoyo a las PYME, a partir de la ausencia de insumos y datos relevantes

Por su parte, los dos problemas que motivaron la creación del Registro Emprendedor son:

- La necesidad de promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico y,
- La necesidad de obtener mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores.

Por otra parte, como objetivos que persiguen ambos registros se tienen los siguientes:

Objetivos Registro PYME:

- Facilitar el acceso a las PYME para ser proveedor del Estado de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa.
- Constituir una base de datos que permita la verificación de la condición PYME como activa, en el proceso de otorgamiento de beneficios previstos en el ecosistema de este sector.
- Diseñar e implantar políticas públicas para las PYME a partir de la información contenida en el registro.
- Formalizar a las PYME que se encuentran en la informalidad.

Objetivos Registro Emprendedor:

- Consolidar y formalizar a los emprendedores como PYME, según lo dispone textualmente el artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262.
- Fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo.
- Generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores.

Si bien los objetivos están enfocados en el fin, debe repensarse los medios que se utilizan para alcanzarlos, por cuanto no han contribuido, cómo se esperaba, al cumplimiento de ellos.

Por lo tanto, siendo que el sector PYME representa el 97.5% del parque empresarial costarricense, impactando considerablemente en el empleo y la producción del país (en el año 2017 el aporte de las PYME al Producto Interno Bruto, PIB, fue de un 35,73%), es necesario crear opciones o alternativas que ayuden a cumplir con los objetivos de la regulación, buscando fortalecer y consolidar a este sector para que sea más protagónico en la economía del país. De esta forma, las opciones o alternativas identificadas a la regulación vigente son las siguientes:

1. Eliminación del Registro PYME y Registro Emprendedor(desregulación).
2. Implementación de una nueva plataforma digital (Ventanilla Única).
3. Divulgación sobre el Registro de Emprendedores y el Registro PYME.
4. Vincular los Registros Pyme y Emprendedor con el Centro de Desarrollo Empresarial del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA) y los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).

II. Escogencia de las Opciones Preferentes y Criterios para Validar su Procedencia

Previo al análisis de las alternativas, debe precisarse que, si bien los registros PYME y Emprendedor tienen un origen, problemática y objetivos distintos, cada una de las opciones planteadas buscarán satisfacer los objetivos de ambos registros, sin que ello implique necesariamente, una unificación de ellos, ya que son etapas del ciclo empresarial distintas.

1. Eliminación del Registro PYME Y Registro Emprendedor(desregulación).

Como parte del análisis *ex post* de regulaciones, siempre debe analizarse la alternativa de la desregulación. Bajo esa premisa, debe indicarse, que en el Decreto Ejecutivo No. 37121⁴⁵ (tercer reglamento a la Ley 8262), se introduce un título completo dedicado al registro y condición PYME y se menciona por primera vez un registro de emprendedores. El Registro PYME permite conocer el tamaño de la empresa, el monto de ventas, la cantidad de empleados, la ubicación geográfica de las empresas y el sector económico al que pertenecen (industria, comercio y servicios). Por otra parte, el Registro Emprendedor permite al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) determinar la etapa del emprendimiento en la que se encuentra el emprendedor en su camino a la consolidación y formalización.

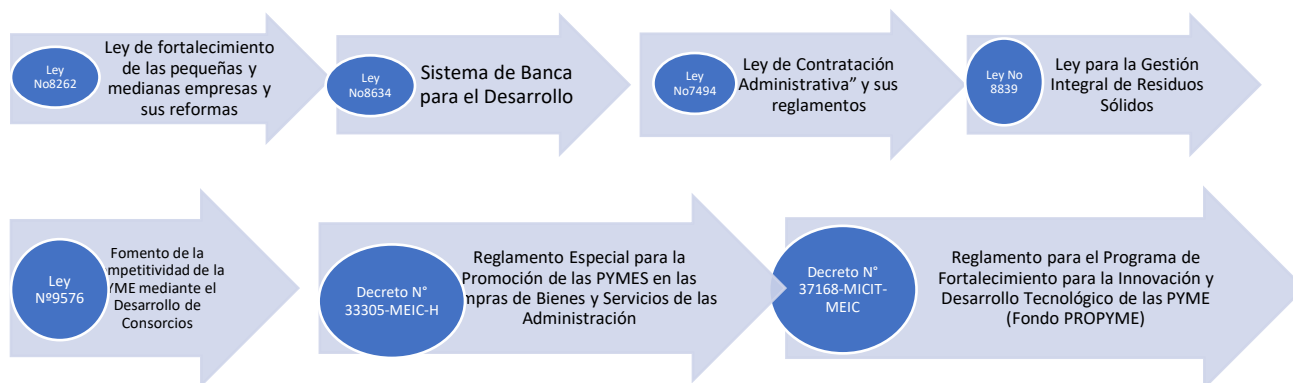
⁴⁵ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 4.

Uno de los problemas que originaron el Registro PYME fue la ausencia de insumos y datos relevantes que permitiera la toma de decisiones, desarrollo de herramientas e indicadores que ayudaran en la creación de políticas públicas para el apoyo de las PYME.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Ley 8262), en el 2002, se ha impulsado normativa que busca promover y fortalecer el desarrollo productivo del sector PYME, forjar un entorno favorable para el desarrollo empresarial impulsando la dinamización de la economía del país, internacionalizar el sector y atraer inversión extranjera. En la siguiente figura, se muestra las leyes y decretos que se han creado para beneficiar al sector PYME:

Figura No. III.1

Normativas relacionadas con el sector PYME.



Además de las normativas mencionadas, en el país se han desarrollado políticas con la intención de impactar al sector PYME y Emprendedor, con los programas y las acciones que de ellas provienen, siendo relevante conocer el estado de la situación en que se encuentran ambos sectores para el análisis del entorno económico y social, y así determinar las condiciones que contribuyan a la equidad, bienestar y reducción de brechas para el impulso del crecimiento de ambos sectores. En la siguiente figura, se muestra las políticas desarrolladas para favorecer al sector PYME y Emprendedor:

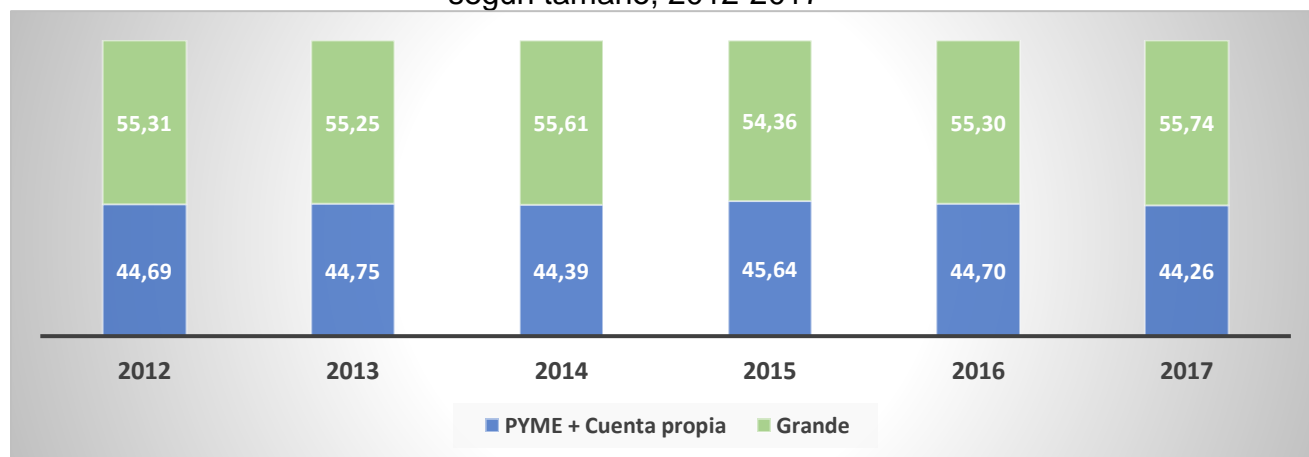
Figura No. III.2

Políticas para el favorecimiento del sector PYME y Emprendedor
Período 2010-2022



Ahora bien, el siguiente gráfico muestra que las PYME y los emprendedores son componentes esenciales para el buen funcionamiento de la economía del país; la contribución de las PYME al Producto Interno Bruto (PIB), en el 2017 fue de 35,73%, siendo que para ese año la cantidad de PYME existentes en el país (registradas o no ante el MEIC) eran 103.388 (97% del parque empresarial costarricense) y, en el caso de los emprendedores, si bien no se cuenta con datos que contabilicen los emprendimientos, mediante el aporte de las personas denominadas “cuentas propias”, se ha podido determinar que su contribución es alrededor de 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las PYME, lo que significó un aporte conjunto en el 2017 de 44,26%, del total del PIB.

Gráfico No. III.1
Contribución porcentual al PIB, por parte de las empresas,
según tamaño, 2012-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del estudio situacional de la PYME, 2012-2017⁴⁶

A partir de lo analizado, la creación de una institucionalidad que apoya a este sector de la producción nacional y su contribución a dicha producción, son elementos que se han podido analizar dado que se ha hecho un esfuerzo por contar con alguna información sobre una parte de este sector. En consecuencia, la opción de eliminar ambos registros no parece una opción conveniente, porque ambos registros, si bien son voluntarios, brindan información de valor agregado para la formulación de políticas públicas que favorecen a estos sectores. En otras palabras, la desregulación debe ser descartada.

De esta forma, la desregulación generaría impacto negativo en estos sectores, ya que ambos registros son instrumentos que dan soporte a la institucionalidad creada para apoyar a las PYMES, lo que conlleva el riesgo de generar un proceso sin control de a qué empresas llegan los beneficios que administran o promueven dichas instituciones.

Asimismo, la información recopilada es valiosa en aras del desarrollo de herramientas e indicadores que potencialicen las políticas públicas dirigidas a estos sectores que

⁴⁶ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 7.

contribuyen en casi un 50% de la producción nacional. Además, los registros pueden servir para determinar nichos de mercado, enfocar a la producción en sectores que no se encuentran suficientemente desarrollados, generar cadenas de valor que todavía no han sido exploradas, etc.

Por último, esta alternativa no cumpliría con los cuatro objetivos asociados al Registro PYME y tampoco a los tres objetivos asociados al Registro Emprendedor. Por el contrario, generaría que la información dispersa sobre las PYME y Emprendedores provoque que al momento de diseñar políticas públicas tengan poco impacto en el fortalecimiento de ambos sectores.

2. Implementación de una nueva plataforma digital (Ventanilla Única).

Esta opción, en realidad no es una innovación en su totalidad, ya que desde que entró en vigor la Ley 8262 en el año 2002, el artículo 23 establece:

“Por medio del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC); el MEIC promoverá, estimulará y articulará un portal empresarial, que servirá de apoyo al desarrollo empresarial. Este portal contendrá información sobre instituciones asesoras, iniciativas políticas, promoción y difusión, mediante la creación de un servicio de visitas, contactos empresariales y oportunidades en nuevos mercados, registro de acciones y programas de apoyo, tramitología, promoción y lugar de visita a sectores, así como todo lo que permita identificar oportunidades de desarrollo tecnológico, de negocios y de progreso integral.”⁴⁷

No obstante, ese portal empresarial integral no ha logrado operar plenamente, lo que se ilustra a folio 156 del expediente del Reglamento vigente (Decreto Ejecutivo No. 39295, del año 2015), que plantea como uno de los beneficios de su emisión *“la posibilidad de que el país cuente con un registro empresarial integral con reglas claras que provean insumos y datos relevantes para la toma de decisiones y para el desarrollo de herramientas e indicadores que potencialicen la política pública de apoyo a las PYMES”*.⁴⁸

Ahora bien, en lo que respecta al SIEC, su regulación a nivel reglamentario ha buscado que sirva como un apoyo esencial para el diseño de mecanismos de impulso a la gestión de las PYME y los emprendedores, según se muestra en la Tabla anterior.

A pesar de los diferentes intentos por reforzar por medio de la regulación su papel de instrumento básico en el direccionamiento del sector, a la fecha no ha sido posible contar con una herramienta óptima de última tecnología, ya que actualmente el SIEC es solo una herramienta donde se registran —voluntariamente— las PYME y emprendedores, con el fin de obtener las condiciones PYME y Emprendedor, respectivamente, y así, acceder a los beneficios correspondientes.

⁴⁷ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 1.

⁴⁸ Expediente del MEIC del Decreto Ejecutivo No. 39295, facilitado por dicho Ministerio

Tabla No. III.1
Evolución de la regulación reglamentaria del SIEC.

<p>Decreto Ejecutivo No. 30857-MEIC (vigente desde su publicación en el Alcance No. 88, a La Gaceta No. 233, del 3 de diciembre de 2002)</p>	<p>Artículo 16- La DIGEPYME tendrá entre sus funciones y atribuciones, principalmente las señaladas en el artículo 3º de la Ley Orgánica del MEIC y sus reformas, así como las que se detallan a continuación: (...) m) Administrar y actualizar el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) y promover, estimular y articular un "portal" empresarial que sirva de apoyo al desarrollo de las PYME.</p>
<p>Decreto Ejecutivo No. 33111 (vigente desde su publicación en La Gaceta No. 97 del 22 de mayo de 2006)</p>	<p>Se mantuvo el artículo indicado en la casilla anterior y no se agregaron más artículos referidos al SIEC.</p>
<p>Decreto Ejecutivo No. 37121 (vigente desde su publicación en el Alcance No. 65 a La Gaceta No. 96 del 18 de mayo de 2012)</p>	<p>Artículo 16- El MEIC mediante convenios específicos reconocerá a instituciones públicas o privadas como centros regionales de apoyo y atención a las PYME y a los emprendedores, con el objetivo de: (...) inciso c) Utilizar el SIEC como una plataforma tecnológica de información de uso común, sobre el proceso de atención al emprendedor y las PYME.</p>
<p>Decreto Ejecutivo No. 39295 (vigente desde su publicación en el Alcance No. 99 a La Gaceta No. 227 del 23 de noviembre de 2015)</p>	<p>Artículo 2- En su carácter de ente rector, le corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC): (...) inciso ñ) Fomentar el acceso de las PYMES a los servicios de comunicación vía electrónica mediante las aplicaciones que ofrece la plataforma del SIEC.</p> <p>Artículo 6- las CREAPYME Institucionales o CIDE-PYME tendrán entre otras funciones, las siguientes: b) Registrar por medio de la plataforma SIEC, los trámites de Registro Empresarial; por ende el expediente de los empresarios (as) y emprendedores (as) que asistan a las oficinas. d) Consolidar un expediente único en el SIEC de los usuarios, para su debido acompañamiento y seguimiento.</p> <p>Artículo 31- El MEIC otorgará la condición de Emprendedor a aquellas personas que se registren en el SIEC, y que lleven a cabo proyectos de emprendimiento, con el propósito de contribuir en su proceso hacia la consolidación y formalización como PYME.</p> <p>Artículo 54, Son funciones de la Red Institucional de Apoyo, las siguientes: (...) h) Mantener actualizada la información de la Red en el SIEC y la Ciudad Virtual PYME. i) Utilizar el SIEC para el registro de empresas o emprendedores como requisito fundamental para brindarles SDE o servicios financieros.</p>

En este sentido, la Contraloría General de la República (CGR) puso en evidencia las falencias de este sistema, específicamente en el “Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre Algunos Aspectos Relacionados con la Rectoría Ejercida por el Ministerio De Economía, Industria y Comercio en el sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” (INFORME No. DFOE-EC-IF-03-2012 6 de junio, 2012), indicando lo siguiente:

*“La deficiencia de no disponer de estadísticas es una de las mayores limitaciones que enfrenta la PYME en nuestro país, pues no se dispone de información real y actualizada que sirva como soporte para la formulación de políticas y programas que fomenten el desarrollo de este sector. Como se observa, la información oficial considera únicamente el factor número de trabajadores, lo cual no coincide con la definición de la Ley No. 8262”.*⁴⁹

Por otra parte, en la Memoria Institucional 2015 del MEIC se menciona: *“...la presente Administración identificó grandes debilidades del SIEC, siendo la principal que esta plataforma no permite un registro único de empresas, es decir, un registro interinstitucional. El tener una plataforma interinstitucional permite brindar una mejor asesoría, acompañamiento y seguimiento a las empresas y emprendedores que son apoyados por las instituciones públicas en temas de empresariedad”.*⁵⁰

Además, el Estudio Situacional de la PYME del MEIC (serie 2012-2017)⁵¹, fue elaborado con datos facilitados por el Banco Central de Costa Rica de su base de datos REVEC y no del SIEC, por lo que, es evidente que dicho sistema es solo una herramienta donde se registran las PYME y emprendedores, el cual no otorga información relevante para el análisis estadístico, formulación de políticas, programas de acción, etc.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018⁵² se estableció un indicador para medir el avance de implementación de una nueva plataforma SIEC, que pretendía dotar a este sistema de un mantenimiento, preventivo y correctivo, con mayor capacidad e infraestructura, pero por falta de presupuesto, el SIEC no ha tenido cambio alguno, a 6 años de haberse planteado esa acción estratégica y contarse actualmente con un nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de lo anterior, la implementación de una nueva plataforma digital que aquí se propone, de forma que el SIEC no solo funcione de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 8262, sino también que sea interoperable con las plataformas de las otras instituciones que brindan los beneficios que dispone la normativa vigente en favor de las PYME y emprendedores.

Esta sería una alternativa de mediano plazo, que a nivel de legalidad solamente necesita de una reforma reglamentaria, sin embargo, requiere de ajustes presupuestarios, o bien, de gestionar algún mecanismo de cooperación que permita el financiamiento de la plataforma, ya que a la fecha no se ha podido implementar por esa razón.

Por otra parte, la mejora a la regulación tendría un impacto nacional, partiendo de que los beneficiarios serían el 97.5% de las PYME que conforman el parque empresarial costarricense, así como los emprendedores, los cuales en su conjunto para el año 2017 aportaban el 44.26% del PIB, como se indicó en el punto 1 de este informe. Esta

⁴⁹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 31.

⁵⁰ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 21.

⁵¹ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 14.

⁵² Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 37.

ventanilla única permitiría obtener información de valor agregado que facilite diseñar política pública relacionada con estos sectores, lo cual impactaría finalmente en el combate al desempleo y al incremento del porcentaje de participación de las PYME y los emprendedores en el PIB. Además, se podría impactar al sector emprendedor con la implementación de programas de apoyo con la interoperabilidad del sistema.

Por otro lado, esta opción tendría la aceptación esperada en la población, ya que va a permitir la trazabilidad de las empresas, una mejor focalización de los esfuerzos institucionales, determinar nichos de mercado y especialmente evitar el “paseo regulatorio” (gestiones personales en múltiples instituciones); es decir, es una alternativa con un alto grado de efectividad, ya que cumpliría con los cuatro objetivos del registro PYME y con los tres objetivos del registro emprendedor de la regulación.

3. Divulgación de los Registros Pyme y Emprendedor.

La presente alternativa refiere a dar a conocer a la población ambos registros. En el caso del Registro Emprendedor, sería específicamente a todo aquel que tenga una idea de negocio o a las empresas que se encuentran en proceso de formalización y que no pueden obtener la condición PYME por motivo de esa informalidad.

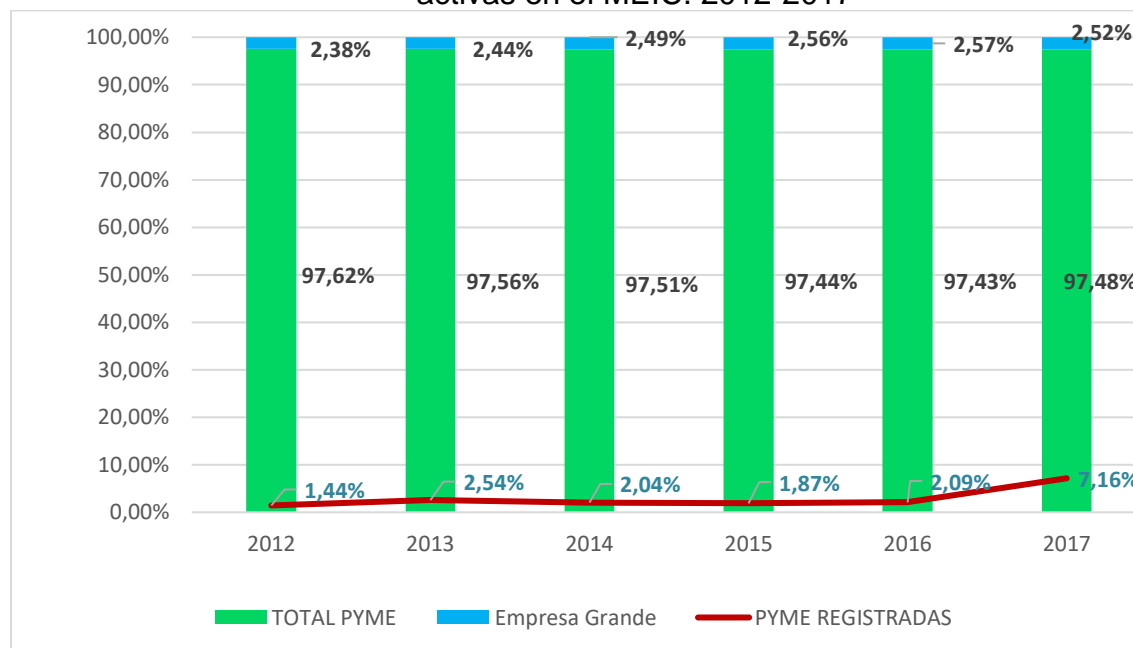
Cabe señalar, que el Registro Emprendedor, por la naturaleza misma de un emprendimiento, no exige estar formalizado. En ese sentido, el Reglamento a la Ley 8262 establece en el artículo 31 que *“El MEIC otorgará la condición de Emprendedor a aquellas personas que se registren en el SIEC, y que lleven a cabo proyectos de emprendimiento, con el propósito de contribuir en su proceso hacia la consolidación y formalización como PYME”*⁵³. Incluso el artículo 37 dispone que las empresas que no están formalizadas *“podrán estar inscritas como Empresas en proceso de formalización dentro del Registro Emprendedor.”*⁵⁴

Por otra parte, la divulgación del Registro PYME, es a todas las micro, pequeñas y medianas empresas del país que aún no se han registrado para obtener la condición PYME y así poder acceder a los beneficios establecidos en la Ley 8262. Como ya se indicó en este informe en el período 2012-2017, el parque empresarial —en promedio— estaba conformado por 128.322 empresas, representando el sector PYME un 97,5% de dicho parque y, de este sector, el promedio de PYME registradas en el MEIC que ostentaba la condición de activas en el registro era de un 2,86%, como se muestra en el siguiente gráfico:

⁵³ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 5.

⁵⁴ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 5.

Gráfico No. II.2
 Porcentaje del parque empresarial vs. porcentaje de las empresas PYME registradas
 activas en el MEIC. 2012-2017



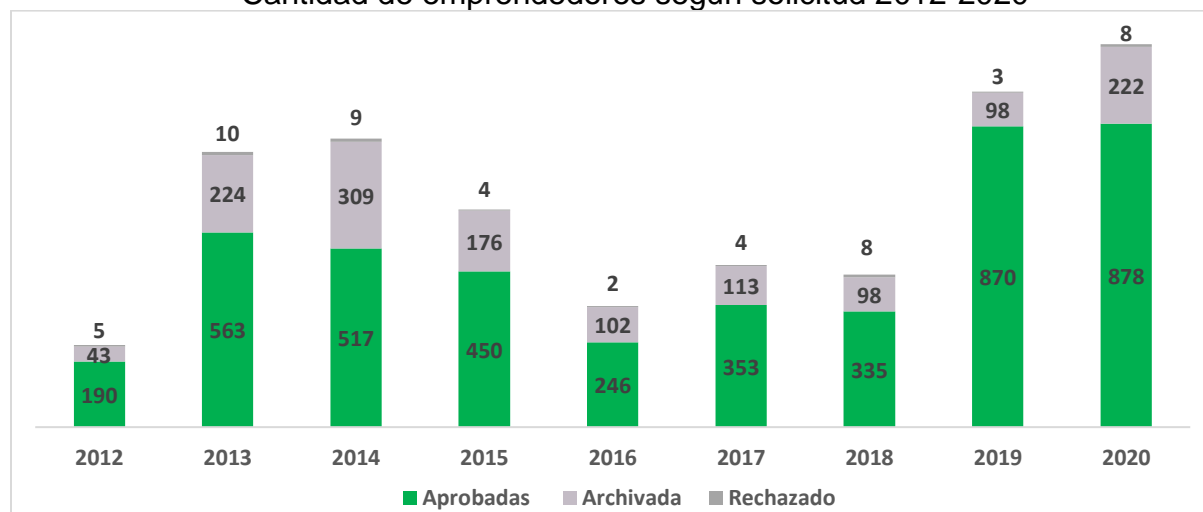
Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos del Estudio Situacional de la PYME, serie 2012-2017, MEIC.⁵⁵

Obsérvese, que el porcentaje de PYME registradas en el MEIC es bajo en comparación con el total de PYME existentes en el país, por lo que es necesario que exista una divulgación sobre el registro, siempre tomando en consideración que el registro es voluntario.

Por otra parte, la idea del Registro Emprendedor —mucho más desconocido por la población que el Registro PYME— es permitir que los emprendedores tengan acompañamiento en el proceso de formalización y consolidación para convertirse en PYME. En el siguiente gráfico, se aprecia la cantidad de emprendedores registrados por año (registro voluntario).

⁵⁵ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación. Publicación 7.

Gráfico No. III.3
Cantidad de emprendedores según solicitud 2012-2020



Fuente: Datos facilitados por el MEIC.

A partir de lo anterior, es evidente que el Registro Emprendedor requiere de una mejor divulgación, lo que implica de una redefinición de la planificación institucional y, quizás, de un ajuste presupuestario. Por lo tanto, la alternativa sería efectiva, en el tanto y el cuanto, la divulgación de ambos registros incremente la cantidad de personas inscritas.

En cuanto al tema de legalidad, no se requiere de reforma alguna, ya sea, en la Ley 8262 o su Reglamento. Cabe recordar, que la Política Nacional de Empresariedad 2030 busca utilizar el aprovechamiento de la institucionalidad pública con el apoyo de actores privados que permitan impulsar el esfuerzo emprendedor y así contribuir al desarrollo del parque empresarial⁵⁶.

Por otra parte, la regulación tendría un impacto nacional positivo tanto para los emprendedores como para el sector PYME, partiendo del hecho de que, si bien se desconoce el dato exacto de los emprendedores en el país, se ha determinado que las personas denominadas “cuentas propias” contribuyen en alrededor de 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las PYME (35,73% en el año 2017) al PIB, lo que significó para el 2017 un aporte del 44,26%.

Además, debe tomarse en consideración que existen microempresas que no pueden optar por el Registro PYME, hasta que logren su formalización, cumpliendo con al menos dos de los siguientes tres requisitos: pago de cargas sociales, cumplimiento de obligaciones tributarias y cumplimiento de obligaciones laborales (artículo 3 de la Ley 8262); en el caso de los últimos dos requisitos, es necesario que las empresas tengan trabajadores lo cual no sucede cuando una empresa no ha iniciado operaciones, por lo que, de conformidad con el artículo 37 del Reglamento a la Ley 8262, deben ser registradas como emprendedores.

⁵⁶ Ver tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 28

Finalmente, debe señalarse que esta alternativa cumpliría con los tres objetivos del Registro Emprendedor (consolidar y formalizar a los emprendedores como PYME, según lo dispone textualmente el artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262; fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo, generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores), pero la alternativa solo cumpliría con tres de los objetivos del registro PYME (facilitar el acceso a las PYME para ser proveedor del Estado de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa; diseñar e implantar políticas públicas para las PYME a partir de la información contenida en el registro y; formalizar a las PYME que se encuentran en la informalidad), quedando por fuera el objetivo de constituir una base de datos que permita la verificación de la condición PYME como activa, en el proceso de otorgamiento de beneficios previstos en el ecosistema de este sector.

4. Vincular los Registros PYME y Emprendedor con el Centro de Desarrollo Empresarial del INA y la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA) y, el Registro Pyme con los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).

El ciclo de vida de una empresa se compone de 5 etapas, según el Estado del Ecosistema Empresarial en Costa Rica, 2019⁵⁷, que se describen de la siguiente manera:

1. Cultura Emprendedora: se caracteriza porque el emprendedor está en la fase de analizar si la idea tiene una oportunidad en el mercado y si posee potencial como negocio.
2. Gestación: el emprendedor desarrolla capacidades para elaborar un prototipo y un modelo de negocio.
3. Inicio: el emprendedor afronta la realidad del mercado vendiendo su producto o servicio, pero requiere formalizarse para facturar más.
4. Desarrollo: la empresa logra un grado de posicionamiento en el mercado garantizándose la sostenibilidad en el tiempo.
5. Madurez: la empresa ya logró consolidar el crecimiento sostenido.

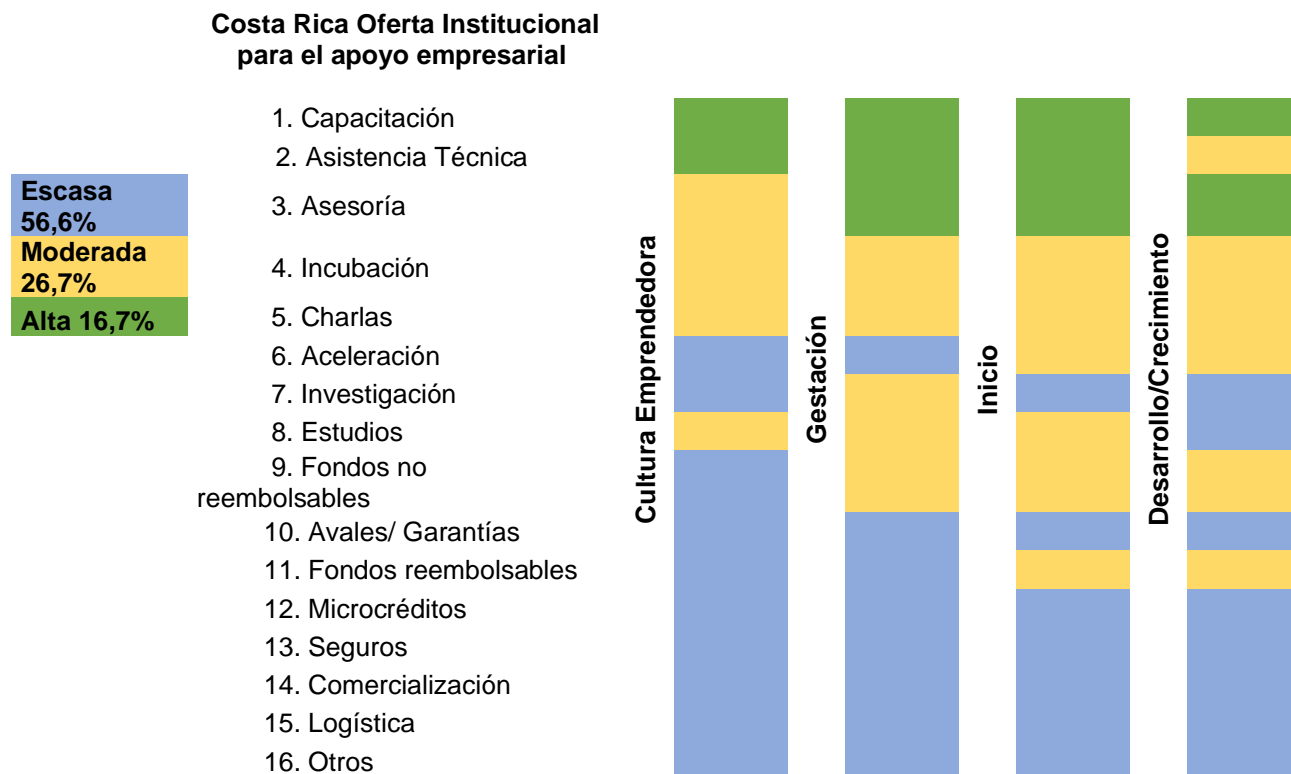
Las primeras 4 etapas (cultura emprendedora, gestación, inicio y desarrollo) refieren al emprendedurismo, mientras que la quinta etapa (madurez) corresponde al momento en que el emprendedor se formaliza como Pyme.

A partir de lo anterior, es necesario conocer el estado de la oferta institucional para el apoyo empresarial, en las 5 etapas identificadas:

⁵⁷ Ver Tabla 3.3 Síntesis de información pública que refleja el estado de los problemas asociados a la regulación, Publicación 38.

Cuadro No. III.1

Costa Rica Oferta Institucional para el apoyo empresarial



Fuente: Mapeo del Ecosistema de Atención a la Empresariedad, 2019, facilitado por el MEIC.

En primer lugar, de acuerdo con el cuadro anterior, la oferta de capacitación, asistencia técnica y asesoría es alta tanto para las PYME como para los emprendedores; no obstante, en el caso de la oferta del MEIC en estas áreas, se trata de acciones que dependen de una capacidad presupuestaria y de recurso humano limitada, debido a la situación fiscal que enfrenta el país. Por lo tanto, con la propuesta que más adelante se explicará, se busca que esa oferta formativa y educativa llegue a más destinatarios, no solamente a través de ese Ministerio.

En segundo lugar, siendo que la oferta institucional en el área de financiamiento —entiéndase fondos reembolsables y no reembolsables, avales y garantías, microcréditos, seguros— es escasa, se buscará, con la propuesta, facilitar su accesibilidad a los emprendedores.

En ese sentido, en lo que respecta al Registro Emprendedor, visto que la Ministra de Economía, Industria y Comercio es integrante del Consejo Director del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), el cual tiene dentro de sus funciones “definir y coordinar las políticas y directrices que orienten el funcionamiento del SBD” y siendo que el INA es integrante de los colaboradores del SBD y debe destinar a los beneficiarios de la ley del SBD como mínimo un 15% de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios que, mediante diversos programas, se encuentra sujeto a las directrices del Consejo Director

de ese sistema (artículos 12, inciso a, 14 y 41 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, Ley 8634), se propone que dicho registro se vincule con el Centro de Desarrollo Empresarial del INA.

Los Centros de Desarrollo Empresarial (INA) es un espacio donde los emprendimientos dinámicos y las PYME tienen apoyo integral y efectivo para desarrollar sus capacidades empresariales y sus negocios.

Lo que se buscaría es que mediante una propuesta de la ministra del MEIC como miembro del Consejo Director del SBD, se extienda un vínculo entre los emprendedores inscritos en el Registro Emprendedor y el Centro de Desarrollo Empresarial del INA, para que se facilite el acceso a capacitación y formación.

Cabe señalar, que de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 8634, los recursos destinados por el INA al SBD, se deben invertir, entre otras cosas, en:

- En el apoyo a los procesos de preincubación, incubación y aceleración de empresas.
- El otorgamiento de becas a nivel nacional e internacional, para los beneficiarios de esta ley, principalmente para los microempresarios.
- Para la promoción y divulgación de información a los beneficiarios del SBD.
- En el apoyo a proyectos de innovación, desarrollo científico y tecnológico, y en el uso de tecnología innovadora, mediante servicios de formación y capacitación profesional.
- Para el desarrollo de un módulo de capacitación especial de apoyo a la formalización de unidades productivas, en coordinación con los ministerios rectores.
- Cualquier otro servicio, capacitación y formación profesional que el Consejo Rector considere pertinente, para el fortalecimiento de los sectores productivos.

Desde el punto de vista de la legalidad, la vinculación entre el Registro Emprendedor y el Centro de Desarrollo Empresarial del INA no requeriría de una reforma normativa, sino de una propuesta de la Ministra de Economía al Consejo Director del SBD que debería ser aprobada en el seno de dicho Consejo.

Por otra parte, siguiendo con el Registro Emprendedor, se propone su vinculación con la Red Nacional de Incubación o Aceleración (RNIA) (artículo 62 del Reglamento a la Ley 8262). Esta red, es una plataforma de apoyo a los emprendedores para fortalecer su desarrollo empresarial, así como crear y propiciar oportunidades de nuevos negocios, además, la RNIA brinda asesoría, soporte y herramientas a los empresarios en busca de

crear las condiciones idóneas para potenciar, desarrollar y consolidar sus emprendimientos.

De esta forma, los emprendedores recibirían no solo acompañamiento y formación — como sucede con el vínculo existente entre el registro de proveedores de servicios de desarrollo empresarial del MEIC (párrafo final del artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262)—de parte de las incubadoras y aceleradoras, sino también que sirva de ayuda para que puedan recibir el financiamiento necesario, mediante la gestión de las incubadoras y aceleradoras, ya que es el principal escollo que tienen los emprendedores. Ese vínculo implicaría, que los emprendedores sean referidos a las incubadoras y aceleradoras, según el giro de negocio de los primeros y las especialidades de las segundas.

Dicha vinculación es viable desde el punto de la legalidad, ya que solamente requiere de una reforma al Reglamento de la Ley 8262.

A partir de lo mencionado, el análisis de la efectividad de la alternativa debe partir desde el punto de vista del financiamiento, ya que existe el problema práctico en el otorgamiento del financiamiento para apoyar a los emprendedores, viniendo la regulación a establecer esta vinculación para mitigar el riesgo asociado a este tipo de asignación de fondos de riesgo o de capital semilla. Asimismo, provocaría el cambio esperado en las personas (emprendedores) y el Sistema de Banca para el Desarrollo, ya que se otorgaría financiamiento a los emprendedores según lo que haya determinado el Centro de Desarrollo Empresarial (INA) o las incubadoras o aceleradoras, las cual serían las unidades que apoyarían en la implementación de las ideas de los emprendedores que buscan plasmarlas en un modelo de negocio.

En lo que respecta al Registro PYME, como ya se indicó anteriormente, la acción formativa y educativa del MEIC se encuentra limitada por la capacidad presupuestaria y de recurso humano, por lo tanto, la propuesta es vincular dicho registro con el registro de proveedores del SDE que lleva el MEIC (artículo 11 del Reglamento a la Ley 8262), de forma que esos proveedores impartan la asesoría y la capacitación, en las condiciones de servicio y monto a pagar de acuerdo con lo negociado con las PYME, y así crear una relación ganar-ganar.

Desde el punto de vista de legalidad, esta propuesta solo requiere de una reforma al Reglamento de la Ley 8262.

Nuevamente, su efectividad parte de ampliar la oferta de capacitación y formación de las PYME a los Servicios de Desarrollo Empresarial y no solo que dependa de la capacidad del MEIC.

Por su parte, la alternativa impactaría en dos sectores (PYME y emprendedores) que para el año 2017 aportaban el 44.26% del PIB.

Por otro lado, esta opción tendría la aceptación esperada en las PYMES y en los emprendedores, ya que la oferta de capacitación y formación sería más amplia a la que existe actualmente. En lo que respecta propiamente al financiamiento para emprendedores, la vinculación entre su registro y el Centro de Desarrollo Empresarial del INA y las incubadoras y aceleradoras, provocaría un cambio en el acompañamiento hacia la obtención de aquel, con una orientación profesional adecuada.

Por último, esta alternativa cumpliría con los tres objetivos asociados a la regulación vigente del Registro emprendedor (consolidar y formalizar a los emprendedores como PYME, según lo dispone textualmente el artículo 31 del Reglamento a la Ley 8262; fomentar el componente tecnológico como base de desarrollo para el emprendedurismo, generar y; divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores), además cumpliría con los 3 objetivos asociados a la regulación vigente del Registro PYME (facilitar el acceso a las PYME para ser proveedor del Estado de acuerdo con las condiciones establecidas en la normativa; diseñar e implantar políticas públicas para las PYME a partir de la información contenida en el registro, formalizar a las PYME y constituir una base de datos que permita la verificación de la condición PYME como activa.

V. Conclusiones

1. Las alternativas deberán contribuir a la resolución de los problemas de fondo sobre el registro PYME (Debilidad del sector PYME; limitado acceso de las PYME a los beneficios definidos por ley y; necesidad de desarrollo de políticas públicas de apoyo a las PYMEs, a partir de la ausencia de insumos y datos relevantes, Formalizar a las PYME que se encuentran en la informalidad) y sobre el registro emprendedor (La necesidad de promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de los emprendedores, mediante el desarrollo tecnológico y, la necesidad de obtener mayor valor agregado para generar y divulgar acción formativa y educativa a los emprendedores) que fundamentaron la emisión de la regulación y que siguen presentándose.
2. Además, las alternativas propuestas a la regulación vigente deberán contribuir al cumplimiento de tres objetivos vigentes del registro PYME y con dos de los objetivos del registro emprendedor, objetivos de la regulación actual que han sido identificados y que todavía se mantienen vigentes.
3. La eliminación del Registro PYME Y Registro Emprendedor(desregulación), no contribuiría en el cumplimiento de los objetivos del Registro PYME y Registro Emprendedor ya que provocaría que no haya información relevante para la creación de políticas que impacten positivamente en el crecimiento de ambos sectores, además la desregulación tendría el riesgo de generar un proceso sin control de cuales empresas le llegan los beneficios y a cuáles no, por lo que se concluye que la desregulación no es conveniente y debe de ser descartada.
4. La implementación de una nueva plataforma digital (Ventanilla Única), ayudaría a cumplir los cuatro objetivos vigentes del registro PYME y con los tres los objetivos del registro emprendedor, agilizando y simplificando los flujos de información al crear interoperabilidad con las instituciones vinculadas a este

sector en otorgar beneficios además que se disminuye el pase regulatorio y el MEIC podría tener información relevante para el diseño de políticas públicas que impacten positivamente al sector PYME y emprendedor y poder generar una adecuada y sana trazabilidad de quiénes están recibiendo los beneficios y qué beneficios.

5. La divulgación del registro PYME y el registro Emprendedor contribuye en el cumplimiento de los tres objetivos vigentes del registro emprendedor, pero solo con tres de los cuatro objetivos del registro PYME. Esto es necesario para lograr un nivel mayor de registro de empresas, ya que hoy día la cantidad registradas versus las existentes es alrededor de un 20%.
6. La vinculación de registros PYME y Emprendedor con el Centro de desarrollo empresarial (INA), Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras (RNIA) y los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), contribuye en el cumplimiento de los tres objetivos del Registro Emprendedor, se lograría la consolidación y formalización de ideas potenciales en negocios que aportan a la economía del país, además, los emprendedores podrían visualizar el desarrollo del componente tecnológico en su emprendimiento, y además contribuye con los cuatro objetivos PYME, generando beneficios para el fortalecimiento del sector PYME. Además, permite un apoyo más a la medida a cada empresa o emprendedor, fortaleciendo su capacidad empresarial.

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE IMPACTO

I. Introducción

En este capítulo se revisan los dos principios que, de acuerdo con la OCDE, son los que fundamentan en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes:

- El de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- El de precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

Por lo anterior, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas haciendo uso del método de costo estándar. En dicho método se analizan los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. El criterio de cantidad está compuesto por las gestiones realizadas por regulados en asocio a la regulación bajo análisis, así como de las frecuencias de dichas gestiones. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación que otorgue los costos referentes tanto por la parte administrativa como para la regulada.

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos referente que deben seguir los regulados para realizar el registro de una mipyme o de una actividad de emprendedurismo. Y, otro asociado a las actividades que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de los regulados solicitantes.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se aplica la metodología de costeo estándar tomando en cuenta la cantidad de funcionarios que laboran en los procesos identificados, las frecuencias en las que realizan dichas tareas por día, así como su salario. Este último calculado el porcentaje correspondiente a la tarea referente al proceso bajo estudio.

Para el caso de los regulados, la información se obtuvo a partir de diferentes fuentes, desde la aplicación de una encuesta a las empresas inscritas en el registro SIEC, estudios realizados por instancias de investigación, revisión directa en las instituciones que emiten documentos necesarios para el registro y otros.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es identificar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de los objetivos de la regulación. Una vez identificados se analizan y finalmente se valoran.

Consecuentemente, en dicha sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación subexámene.

II. Análisis de cargas administrativas

1. Análisis de contexto

Para esta regulación Ley No. 8262 y su reglamento Decreto No. 39295, no se encontró algún estudio donde se mida las cargas administrativas, derivadas de la aplicación de dicha regulación. Lo que se ha encontrado son datos del costo total de poner a operar una empresa en el país, donde el registro en el SIEC es solo una de las gestiones que puede hacer la interesada, la cual es incluso voluntaria no es obligatoria, por lo que no se contabiliza dentro de dichos costos. El monto se ha estimado en unos ₡570.000⁵⁸, para el regulado, no se cuenta con datos para los reguladores.

Dado lo anterior, el análisis que se hace en este apartado servirá para establecer una línea base que permita hacia adelante seguir siendo mejorada y recalculada, a fin de tener claridad de la carga que implica para la administración y para los regulados la aplicación de la regulación asociada al registro PYME y emprendedor. Para ello, se utiliza el Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés) el cual es un método para medir las cargas administrativas, impuestas por las regulaciones vigentes, principalmente para empresas y ciudadanos. En el caso de la administración se ha aplicado una metodología que permita medir dichas cargas según las actividades y ejecutores de ellas dentro de la institución.

2. Perfil de los regulados

Los regulados a los que alcanza la regulación del Registro PYME y Registro Emprendedor corresponde según lo mencionado en el párrafo primero del artículo 3 de la Ley 8262, PYME es “toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos, los maneje y opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica”.

Entiéndase como unidad productiva, “un individuo o conjunto de individuos (trabajadores o empleados) y dinero (capital, garantías, avales) administrado por los propietarios o sus representantes, cuyo fin es producir riqueza y que ha estado operando regularmente” (artículo 3, inciso 34 del Reglamento a la Ley 8262).

⁵⁸ Mis trámites y mis requisitos. Conoce los requisitos para crear una empresa en Costa Rica. Recuperado de <https://mistramitesyrequisitos.com/costa-rica/requisitos-para-crear-una-empresa-en-costa-rica/%09%09%09>

Las PYME se dividen en micro, pequeña y mediana empresa. La categorización según su tamaño dependerá del resultado que se obtiene, mediante la ponderación matemática de una fórmula que las clasifica según la actividad empresarial (industria, comercio o servicios). En la fórmula se toma en consideración, el personal promedio contratado en un período fiscal, el valor de los activos, el valor de ventas anuales netas y el valor de los activos totales netos de la empresa. El resultado que se obtiene de la fórmula se utiliza para clasificarlas micro si el resultado es igual o menor a 10, pequeña si el resultado es mayor que 10 pero menor o igual a 35 y mediana empresa si el resultado es mayor que 35 pero menor o igual a 100.

Ahora bien, la cantidad de posibles regulados podrían corresponder al porcentaje del sector PYME que representaba en el año 2017 el 97,5% del parque empresarial de Costa Rica el cual contaba con 128.322 empresas.

Por otra parte, se identifica al regulado del registro Emprendedor como toda “persona o grupo de personas que tienen la motivación o capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtiene un beneficio económico y social por ello. Se entiende como una fase previa a la creación de una MIPYME” (artículo 3, inciso 12 del Reglamento a la Ley 8262).

No es posible cuantificar la cantidad de emprendedores del país, pero se podría considerar las personas denominadas “cuentas propias” porque para el año 2017 contribuyeron en alrededor de 10 puntos porcentuales adicionales al aporte de las PYME (35,73% en el año 2017), lo que significó un aporte del 44,26%, del total del PIB.

3. Anatomía de los impactos y descripción de los beneficios

La Ley No. 8262 se promulgó para fortalecer el sector productivo (PYME) del país, el cual se encontraba debilitado por la falta de un soporte estatal sólido ya que no existían programas de apoyo específicos para este sector, además existía una ausencia de fuentes de financiamiento, avales y garantías que les permitiera invertir en sus negocios.

Entonces con la creación del registro y condición PYME se busca que las empresas pueden tener acceso a los beneficios definidos en el artículo 30 del Reglamento vigente y otros beneficios que responden a normas especiales, según el ámbito de competencia de cada ente u órgano rector en la materia.

Por otra parte, en cuanto al Registro Emprendedor la regulación estableció beneficios a los que puedan acceder las empresas sin condición PYME. Además, en la Ley No. 9695, denominada “Reforma para incentivar los modelos de capital semilla y capital de riesgo para emprendimientos”, se estableció como medio para acceder al PROPYME, los modelos de capital semilla o de cualquier instrumento financiero que se adecúe a las características de emprendedores registrados ante el MEIC.

Este registro es voluntario y no requiere que el interesado incurra en costos adicionales a los que implica obtener la información que implica el cumplimiento de los requisitos solicitados para poder registrarse. A esto se aúna el tiempo que le tome a la persona o empresa hacer la gestión de registro.

4. Cuantificación de costos

La cuantificación de costos resulta ser parte esencial del análisis de impacto regulatorio ex post. Bajo estos análisis se permite estimar los costos en que deben incurrir no solo los regulados para una correcta implementación de la ley, sino que para la misma administración en cuanto a la aplicación de esta para los regulados.

De acuerdo con la OCDE (2016), la medición de costos requiere una metodología. Esta define los tipos de costos a medir, proporciona un marco conceptual para su entendimiento, establece las categorías o factores que representan o causan los costos a cuantificar, así como la forma, criterios, operaciones y/o pasos que deben seguirse para construir dicha cuantificación y, finalmente, el tipo de resultados a obtener. La metodología, en consecuencia, determina las necesidades de información para hacer el cálculo, las fuentes de las que debe obtenerse y el grado de confiabilidad de los resultados. Ello supone por tanto criterios y mecanismos para el aseguramiento de la calidad.

Los costos pueden ser de diversa naturaleza, sin embargo, de acuerdo con las mejores prácticas, se identifican los siguientes:

- Costos Financieros Directos
- Costo de Cumplimiento
- Otros Costos

Costos Financieros directos: Es la transferencia o pago de una cantidad de dinero al gobierno o a la autoridad competente. Pueden ser: el pago de derechos para adquirir servicios o la cuota por solicitar un permiso sería un costo financiero de la regulación.

Costo de Cumplimiento: Son en los que incurren los regulados para satisfacer los trámites, requisitos, papeleo para cumplir con las obligaciones de la regulación. Pueden ser:

- Costos sustantivos de cumplimiento. Son los incurridos por las empresas y los ciudadanos con el fin de cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad. Ejemplo de esto es la posible modificación de espacio físico o equipamiento (un solo gasto), o pagos periódicos.

- Los costos administrativos. Son los que las personas y las empresas incurren para realizar las actividades que supone cumplir con la regulación. Por ejemplo, el tiempo de la persona o un empleado para hacer el papeleo.
- Los costos de retraso que son las pérdidas de ingreso del regulado debido al retraso que causan los requisitos o la aprobación que exige la regulación.

Otros Costos: Costos de capital en que incurren los sujetos regulados de manera directa para cumplir con obligaciones de información. Cuando un gasto o inversión es específicamente realizado con el fin de cumplir con la regulación, por ejemplo, maquinaria o equipo para poder efectuar procesos requeridos por la norma. Estos costos, dependiendo de la vida útil de los bienes adquiridos y las reglas fiscales, deben deducirse periódicamente hasta depreciar su valor. No en todos los casos se incurre en este tipo de costos

En este análisis se utiliza la metodología del SCM. Este es un método simple para medir las cargas administrativas, impuestas por las regulaciones vigentes, principalmente para empresas y ciudadanos. El SCM considera los requisitos de información que deben entregar las empresas en forma de procedimientos y actividades que se llevan a cabo y calcula los “costos administrativos” en función tanto del tiempo como del costo requerido para cumplir.

Para este caso en específico se realizan 2 procesos: los relativos a la administración y los que ejecutan los regulados, determinando al final una carga para la administración y otra para el regulado, determinando el costo total para el país de aplicar la regulación.

Costos de la administración

En este apartado se analizará las cargas administrativas que se determinaron para el Registro PYME y el Registro Emprendedor. Ambos registros pertenecen a la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

La información para estimar el costo de aplicación de la regulación del Registro PYME y Registro Emprendedor se obtuvo a través de uno de los profesionales que laboran en el Departamento del registro.

Registro PYME:

Primeramente, se mencionará las cargas administrativas para el registro PYME dada la diferencia entre los requisitos solicitados para este y para el registro emprendedor. Según fuera explicado por los funcionarios de la Dirección respectiva en el MEIC, las etapas identificadas para este registro son:

- La información de las empresas ingresa por los siguientes medios: las oficinas de la DIGEPYME, Sistema de Información Empresarial Costarricense y el MEIC DIRECTO.
- Si las empresas presentaron la información en las oficinas, el técnico revisa que la Declaración jurada esté completa. Recibida esta solicitud, se digita la información en el SIEC para que los tres profesionales encargados verifiquen la información de la empresa para determinar si la condición PYME procede o no. Si es aprobada se le notifica mediante un correo electrónico; si no cumple con lo requerido, se previene al interesado para que subsane la información respectiva. Pero si es rechazada, además del análisis realizado, se confecciona un oficio justificando el rechazo y se adjunta a la notificación de rechazo.
- En el caso de la plataforma del SIEC la información ya estaría digitalizada, entonces en ese caso los tres profesionales solo se encargan de verificar la información de las empresas para determinar si la condición PYME es aprobada, rechazada o requiere subsanes.
- Si las empresas se registraron por la plataforma MEIC Directo, el profesional encargado debe digitalizar la información en el SIEC para realizar la verificación de la información y así determinar si es aprobada, requiere subsanes o es rechazada la condición PYME.

La cantidad de funcionarios involucrados en la resolución del trámite asociado al proceso del registro son cuatro, un técnico, y tres profesionales:

Tabla No. IV.1
MEIC: Equipo encargado del registro PYME

Cantidad	Lista de Profesionales
1	Técnico de Servicio Civil 1
1	Prof. De Servicio Civil 1 B
2	Prof. De Servicio Civil 2

Fuente: MEIC, DIGEPYME

Para el análisis de cargas administrativas se debe tomar en cuenta el tiempo dedicado por los funcionarios para los procesos en específico, dedicando o calculando cuanto de su salario equivalen esas cargas de tiempo. El tiempo real que los funcionarios relacionados con el registro PYME dedica en promedio por mes, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 8 horas. Sin embargo, se deben descontar 15 minutos en el desayuno, 45 minutos de almuerzo y 10 minutos en la tarde. Por lo que el tiempo real de trabajo diario es de 6,83 horas. Además, se debe descontar los días feriados de ley: 1 de enero, 11 de abril, 5 días de semana santa, 1 de mayo, 25 de julio, 15 de agosto, 15 de setiembre, 25 de diciembre y los días 2 de agosto y 12 de octubre; y 20 días de vacaciones (promedio estimado considerando el sistema gradual de vacaciones y la antigüedad de los funcionarios), resultando 227 días laborados al año, para un promedio de 19 días/mes.

Figura No. IV.1
Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes

$$19 \text{ días / mes} \times 6.83 \text{ horas / día} = 129.77 \text{ horas/mes}$$

Además de lo ya explicado anteriormente, se consideran distintos supuestos que sustentan la información referente a los salarios de los funcionarios. Estos salarios pueden variar de uno a otro en función de los años laborados en la institución, así como de otros beneficios, por lo tanto, estos supuestos se construyen para tener un aproximado del salario del funcionario correspondiente, estos supuestos son:

- 20 anualidades por funcionario profesional y 10 para el técnico, por 1.94%
- Dedicación exclusiva por el 55%
- Cargas sociales por un 26.5%
- Reservas de Aguinaldo por un 8.33%
- Reserva de Cesantía por un 5.33%
- Reserva de Vacaciones por un 4.17%

La información se resume en el Cuadro siguiente.

Cuadro No. IV.1
Cargas administrativas para los procesos (por día Registro PYME)

Proceso	Cantidad de funcionarios	Gestiones atendidas por hora	Profesional a cargo	Tiempo diario dedicado	Costo (hora)	Carga administrativa diaria
Verificación de la declaración jurada (Oficinas)	1	10	Técnico	1	1,473.47	14,734.74
Verificación de la información (SIEC)	2	5	Profesional	6.83	32,760.54	1,118,772.55
Verificación de la información (MEIC Directo)	1*	2	Profesional	5	12,612.81	126,128.09
Rechazo de la condición PYME		1	Profesional	1	2,457.04	2,457.04
Verificación de la información (SIEC)		4	Profesional	0.83	12,612.81	41,874.53
Costo de la regulación						1,303,966.95

*Este profesional atiende tres actividades diferentes relacionadas con el trámite de registro.

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el MEIC.

Una vez obtenida la información de las etapas del proceso, el tiempo promedio y la cantidad de profesionales se realizó el cálculo de las cargas administrativas por día, mes y año.

Cuadro No. IV.2
Costo diario, mensual y anual de los procesos de gestión del registro PYME

Proceso	Costo diario	Costo semanal	Costo mensual	Costo Anual
Verificación de la declaración jurada (Oficinas)	₡14,734.74	₡73,673.71	₡ 294,694.83	₡ 3,536,338.00
Verificación de la información (SIEC)	₡1,160,647.08	₡ 5,803,235.39	₡23,212,941.56	₡278,555,298.74
Verificación de la información (MEIC Directo)	₡126,128.09	₡630,640.46	₡2,522,561.83	₡30,270,741.96
Rechazo de la condición PYME	₡2,457.04	₡12,285.20	₡49,140.81	₡589,689.78
Costo de la regulación	₡1,303,966.95	₡ 6,519,834.76	₡26,079,339.04	₡312,952,068.47

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el profesional del registro.

Tal y como se logra apreciar en el cuadro anterior, el costo anual total de la regulación para el registro PYME por parte de la administración asciende a los ₡312,952,068.47, adicionalmente para la gestión de la regulación se requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros que para efecto de este análisis de cargas para el regulador se aplicará un 10% adicional a los costos de recurso humano. Consecuentemente el costo asciende a ₡344,247,275.31.

Siguiente cuadro No.IV.3 muestra el costo aproximado de la carga administrativa del registro de una empresa para el MEIC:

Cuadro No. IV.3
Carga administrativa de la regulación registro PYME para el MEIC

Proceso	Costo colones del registrar una empresa	Costo dólar*
SIEC	₡ 17,994.76	\$ 29.26
MEIC DIRECTO	₡ 13,874.09	\$ 22.56

*Tipo de cambio utilizado \$1/₡615

Registro Emprendedor:

En el proceso del registro emprendedor se utilizó la cantidad de solicitudes del año 2020, a partir de ese dato se determinó que por día laborado se realizó el análisis de cinco solicitudes en promedio ese mismo año, además para la gestión de la regulación se

requiere de otros insumos como servicios públicos, papelería, equipo y otros que para efecto de este análisis de cargas para el regulador se aplicará un 10% adicional a los costos de recurso humano.

Una vez obtenida la información de las etapas del proceso, el tiempo promedio y la cantidad de profesionales se realizó el cálculo de las cargas administrativas por día.

Cuadro No. IV.4

Costo día de los procesos de gestión del registro Emprendedor

Proceso	Costo día
Verificación de la declaración jurada (Oficinas)	₡8,104.107
Verificación de la información (SIEC)	₡13,513.72
Rechazo de la condición Emprendedor	₡2,702.74*
Costo de la regulación	₡24,320.57

*En el año 2020 solo se registran 8 solicitudes rechazadas, por lo que se aclara que no se debe considerar que es un gasto que se incurre todos los días laborados por la DIGEPYME en el registro emprendedor.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el profesional del registro.

El costo del análisis diario de las solicitudes que ingresan de manera presencial en las oficinas es de ₡24,320.57 (bajo el supuesto que ese día se elaboró un documento de rechazo). Si la información ingresa por el SIEC el costo es menor ₡16,216.46 (bajo el mismo supuesto anterior).

El siguiente cuadro No. IV.5 muestra el costo aproximado de la carga administrativa del registro de un emprendedor para el MEIC:

Cuadro No. IV.5

Carga administrativa de la regulación registro Emprendedor para el MEIC

Proceso	Costo colones del registrar un emprendedor	Costo dólar*
SIEC	₡3.243,29	\$5,27
Información ingresa por la oficina**	₡4.864.11	\$7,91

*Tipo de cambio utilizado \$1/₡615

**Se le debe agregar el costo de recibir los documentos y luego digitar la información para que pueda ser analizada por un profesional.

Costo del regulado

La ejecución del proceso de registrarse y obtener la condición PYME, conlleva para la empresa interesada satisfacer dos de los tres requisitos establecidos en el artículo 20 del reglamento No 39295, los cuales debe consignar en la Declaración Jurada que se presenta en cualquiera de los tres medios por los que puede realizar la gestión respectiva: las oficinas de DIGEPYME y las CREAPYME, también por medio de la plataforma SIEC y del MEIC Directo. El registro no tiene ningún costo, es gratuito.

Los tres requisitos establecidos son:

- a. Póliza de riesgos del trabajo al día -cargas laborales-.
- b. Cargas tributarias al día. Para estos efectos deberá estar inscrito ante Tributación Directa del Ministerio de Hacienda, en cualquiera de los dos regímenes tributarios: Régimen Tradicional (D101) o Régimen Simplificado (D105).
- c. Cargas sociales al día o en arreglo de pago.

Aun cuando el registro PYME es gratuito, algunos de los entrevistados indicaron que si la empresa contrataba un tercero para que le realizara las gestiones correspondientes les cobraban desde ¢ 5000 hasta ¢100,000.

Por otra parte, se analizó el tiempo que se requiere para poder contar con al menos dos de los tres requisitos. Con apoyo del MEIC se envió una encuesta a las PYME inscritas en el SIEC para poder obtener la información del tiempo en promedio de duración en la inscripción en cada una de las instituciones y el costo monetario invertido. La información obtenida es la siguiente:

Cuadro IV.6
Información sobre tiempos y costeo para que un regulado cumpla con los requerimientos para realizar el registro PYME

Requisitos	Rango de tiempo invertido en las inscripciones	Rango de costos
Póliza de riesgos del trabajo	1 hora	¢1.447,975
Inscripción ante la CCSS	4 horas*	¢5.791,9
Inscripción en el Registro Único Tributario	4 a 6 horas**	¢5.791,9-¢8.687,85
Costo total:		¢15.927,72

*Tomando en cuenta el tiempo que se demora en filas y el tiempo si debe corregir alguna información, si se realiza virtual el tiempo es menor, alrededor de 2 horas.

**Tomando en cuenta el tiempo que se demora en filas y el tiempo si debe corregir alguna información, si se realiza virtual el tiempo es menor, alrededor de 3 horas.

De acuerdo con el Decreto de Salarios Mínimos Vigentes, Decreto No. 42748-MTSS, se utilizó el salario de la categoría de Trabajador en Ocupación Semicalificada, para valorar el tiempo que le toma a un tramitador gestionar los requisitos para hacer el registro PYME. De acuerdo con dicha información, el costo de la jornada ordinaria de 8 horas es de ₡11.583,8, lo que representa ₡1.447,975 por hora.

En resumen, la carga de obtener todos los requisitos para realizar el registro PYME representa entre ₡13.030,9 y ₡15.928, o bien, entre \$21 y \$26.

Registro Emprendedor:

En el caso del registro emprendedor se menciona en el artículo 32 del Reglamento que para quedar registrado como Emprendedor en el SIEC, la persona interesada deberá realizar la gestión de su trámite únicamente por los siguientes medios:

- a) Personalmente en las oficinas de la DIGEPYME o CREAPYME.
- b) En línea a través de la plataforma del SIEC, www.siec.go.cr, conforme al manual de utilización del sitio.

En el artículo 31 del Reglamento No. 39295, se establece los requisitos que debe presentar el emprendedor para el registro, los cuales son los siguientes: completar un formulario y presentar una fotocopia del documento de identificación. El registro es gratuito, lo único que invierte la persona es el tiempo requerido, en promedio si el trámite lo hace presencial se dura mínimo 5 minutos entregando los documentos más el tiempo de duración en trasladarse a las oficinas por el contrario si lo realiza en la plataforma SIEC puede demorar de 2 horas a 3 horas.

Para estos efectos no se realizó el análisis del costo para el regulado de registrarse como emprendedor, ya que no se identificaron interesados en este registro.

III. Análisis de Riesgos

1. Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas. Dichas etapas se conforman de la siguiente manera: identificación, análisis y valoración de las variables que puedan eventualmente afectar de manera negativa los objetivos que se persiguen con la regulación.

Las etapas mencionadas anteriormente se detallan de la siguiente manera:

- En una primera etapa, se identifican los posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- En una segunda fase, se analizan los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- Tercera fase, se valora cada riesgo a partir del impacto que puede tener el riesgo y la probabilidad de ocurrencia de dicho riesgo, asignando una ponderación a cada criterio que permitirá determinar si el riesgo es relevante o no.

Durante el proceso de identificación de los posibles eventos adversos, los cuales representan un riesgo potencial para el cumplimiento de los objetivos identificados, se valoraron diferentes factores tanto a nivel interno como externo.

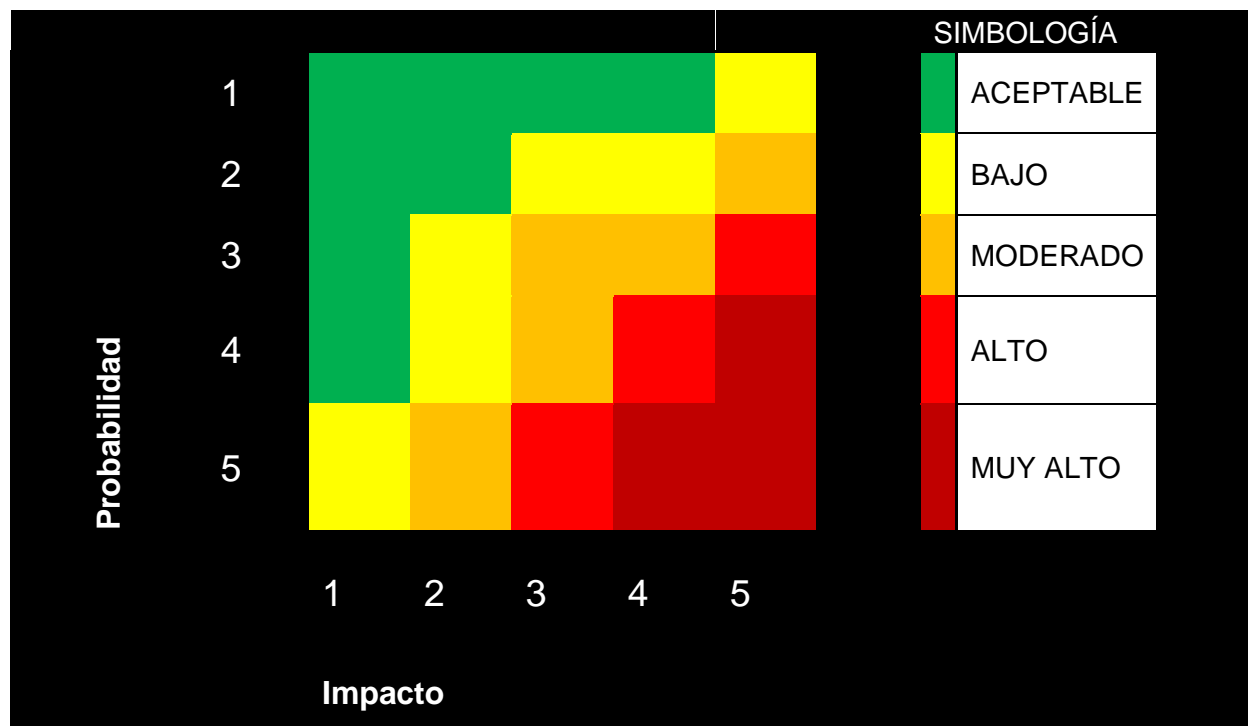
Tabla No. IV.2
Naturaleza de los riesgos

Factores externos	Factores Internos
Naturaleza externa	Naturaleza Interna
Políticos y Económicos	Estrategia
Seguridad jurídica	Operativos
Clientes	Tecnológicos
Fenómenos naturales	Recursos Humanos

Fuente: elaboración propia

Con base en esa segmentación se elabora una matriz que reúne las tres etapas del proceso ya comentado. La identificación de los eventos que fueron considerados previamente como riesgosos y que podrían incidir eventualmente en el cumplimiento de la regulación a través de impactos negativos en el cumplimiento de los objetivos, es lo que permite hacer el referido ejercicio, determinando el nivel de relevancia de cada riesgo, según se ilustra en la figura siguiente:

Figura No. IV.2
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

2. Análisis de Riesgos

Una vez realizado ese ejercicio, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Tabla No. IV.3
MEIC: Análisis de Riesgo para el Registro PYME

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto	Probabilidad	IMxP
Grado de dificultad para algunas empresas de cumplir los requisitos para registrarse así como acceder a los beneficios	Que el sector PYME no se consolide	Un incremento en la informalidad	Severo	Alto	16
Una estrategia de divulgación poco efectiva.	Poco conocimiento en los beneficios PYME	Desaprovechamiento de los beneficios	Moderado	Medio	9

Ausencia de información de valor agregado	Toma de decisiones desinformadas	Políticas de bajo impacto	Severo	Alto	16
Ausencia de interoperabilidad entre la base de datos del SIEC y el SICOP	Ausencia de información de valor agregado	Desconocimiento del impacto del beneficio (ser proveedor del estado) en el sector	Muy grave	Casi seguro	25
Ausencia de interoperabilidad entre plataformas del MEIC, Hacienda y CCSS	Toma de decisiones desinformadas	Una afectación en la planificación y afectación en el diseño de políticas públicas	Muy grave	Casi seguro	25
Falta de presupuesto	Recurso humano sobrecargado	Una afectación en la planificación y afectación en el diseño de políticas públicas	Severo	Alto	16
Falta de divulgación y poco conocimiento del registro emprendedor	Emprendedores no se lleguen a consolidar como PYMES	Mayor informalidad	Muy grave	Casi seguro	25
Falta de presupuesto	Recurso humano sobrecargado	Una afectación en la planificación y afectación en el diseño de políticas públicas	Severo	Alto	16

Fuente: elaboración propia.

En el caso del Registro PYME en el análisis se identificaron seis posibles eventos, los cuales tienen una probabilidad de materializarse que va desde medio hasta casi seguro, lo que implica que este tipo de riesgos podrían estar concretándose si no se aplican medidas para compensar y disminuir la probabilidad de ocurrencia.

Ahora bien, las causas que se identificaron en el caso del Registro PYME son las siguientes:

1. Grado de dificultad para algunas empresas de cumplir los requisitos para registrarse así como acceder a los beneficios.
2. Una estrategia de divulgación poco efectiva.
3. Ausencia de información de valor agregado.
4. Ausencia de interoperabilidad entre la base de datos del SIEC y el SICOP.
5. Ausencia de interoperabilidad entre plataformas del MEIC, Hacienda y CCSS.
6. Falta de presupuesto (recurso humano).

Por otra parte, para el Registro Emprendedor se identificaron dos posibles eventos los cuales tienen una probabilidad de materializarse casi segura, y, las causas que se identificaron en el caso de la regulación del Registro Emprendedor fueron las siguientes:

- I. Falta de divulgación y poco conocimiento del registro de emprendedor.
- II. Falta de presupuesto (recurso humano).

Riesgos Registro PYME

Desde el contexto externo de Clientes-Usuarios se derivó la causa “Grado de dificultad para algunas empresas de cumplir los requisitos para registrarse así como acceder a los beneficios”. Esto conlleva el riesgo de que el sector PYME no se consolide”, trayendo como consecuencia “un incremento en la informalidad”.

Las empresas con condición PYME pueden acceder a los beneficios que se encuentran regulados en el artículo 30 del Reglamento vigente y otros que responden a normas especiales, según el ámbito de competencia de cada ente u órgano rector en la materia. Con los beneficios que se brindan para este sector se busca mejorar las condiciones en las que se encuentran las empresas y así fortalecer y consolidar el sector productivo de las PYME.

Pero para poder contar con la condición PYME las empresas al registrarse en el registro PYME deben cumplir con dos de los tres requisitos que se establecen en el artículo 20 del reglamento 39295:

- a. Póliza de riesgos del trabajo al día -cargas laborales-.
- b. Cargas tributarias al día. Para estos efectos deberá estar inscrito ante Tributación Directa del Ministerio de Hacienda, en cualquiera de los dos regímenes tributarios: Régimen Tradicional (D101) o Régimen Simplificado (D105).
- c. Cargas sociales al día o en arreglo de pago.

Si bien el cumplimiento mismo de estos requisitos no conllevan una complejidad importante, lo que sigue sí resulta complejo para las empresas, que es asumir las obligaciones que dichos requisitos implican. Por ello, para las empresas nuevas se han flexibilizado temas como los de cargas sociales y cargas tributarias, pero aún así muchas prefieren mantenerse en la informalidad, lo que no les permite aprovechar la gran cantidad de beneficios que se ofrecen para buscar su consolidación, al no incorporarse al Registro creado al efecto.

El impacto de este riesgo sobre los objetivos de la regulación es muy alto, por lo que las acciones de mitigación señaladas han resultado insuficientes para disminuir temas como los de la informalidad.

Un segundo grupo de riesgos de naturaleza interna, surgen dos distintas causas: “una estrategia de divulgación poco efectiva” y “ausencia de información de valor agregado”.

Análisis del riesgo que surge por la causa “Una estrategia de divulgación poco efectiva”:

En el artículo 2 inciso b del reglamento 39295, se menciona como ente rector, le corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), *“Definir, formular, promover, coordinar y evaluar los programas de promoción y apoyo de las PYMES, dentro del marco de sus competencias, con énfasis en la aplicación de soluciones referidas a los obstáculos más relevantes en su desarrollo; asimismo, darles seguimiento a tales programas”*.

Consecuentemente, contar con una estrategia efectiva para la divulgación de los beneficios que se pueden acceder al estar registrados como PYME, puede ocurrir que las empresas tengan poco conocimiento de los beneficios PYME y genere que los recursos utilizados para los beneficios no se aprovechen, afectando la consolidación de las PYME.

No obstante, se considera que el impacto de este riesgo es moderado ya que las instancias administradoras de los beneficios diferentes del MEIC pueden tener sus propias estrategias de divulgación, por lo que la información podría estar llegando por otros medios a los beneficiados, aspecto que no fue analizado en este informe.

Otro riesgo identificado es la posibilidad de una “toma de decisiones desinformadas”, que surge a raíz de la ausencia de información de valor agregado que el Registro no tiene la capacidad de generar. Este riesgo puede incidir en la gestión del MEIC cuando se requiera desarrollar herramientas e indicadores que tengan como objetivo potencializar las políticas públicas de apoyo a las PYME, por lo que el riesgo de la toma de decisiones sin suficiente información generando políticas de bajo impacto para el fortalecimiento del sector PYME lo que puede mitigarse con acciones enfocadas al tratamiento del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC).

Otro riesgo está asociado a posible ausencia de interoperabilidad entre la base de datos del SIEC y otras bases de datos como el SICOP, la CCSS y el Ministerio de Hacienda, lo que indudablemente conlleva riesgos de no poder contar con información completa, oportuna y clara para la toma de decisiones tanto de los regulados como del regulador.

Análisis del riesgo “recurso humano sobrecargado”.

La DIGEPYME es la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa del MEIC, de acuerdo con la Ley 8262 le corresponde a la DIGEPYME, las siguientes áreas de desarrollo: comercialización; capacitación y asistencia técnica; financiamiento; información; desarrollo sostenible; innovación tecnológica y cooperación internacional.

En cuanto los funcionarios que la integran son 34, los responsables de cada una de las etapas del proceso del análisis de la información contenida en el Registro Pyme para el desarrollo de política pública se encuentran identificados, son solo 3 funcionarios, siendo

que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro PYME (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) otras tareas administrativas.

Por lo que el riesgo se puede dar por la falta de presupuesto en el Desarrollo Organizacional para que haya más funcionarios en el proceso, puede ocurrir que el recurso humano este sobrecargado generando una afectación en la planificación y afectación en el diseño de políticas públicas.

Riesgos asociados a los Objetivos del Registro Emprendedor

Un primer riesgo tiene que puede surgir de la falta de divulgación y poco conocimiento del registro de emprendedor, lo que puede impedir que los interesados no logren incorporarse a dicho registro, y no puedan obtener los beneficios que les ayuden en el proceso de consolidación y formalización como PYME.

La misma situación que con el Registro PYME puede darse con este Registro Emprendedor, en relación con la suficiente disponibilidad del recurso humano para atender los requerimientos que un mayor uso de este registro puede demandar, de ahí que se identificara como un riesgo la posibilidad de tener un recurso humano sobrecargado.

A la DIGEPYME corresponde las siguientes áreas de desarrollo: comercialización; capacitación y asistencia técnica; financiamiento; información; desarrollo sostenible; innovación tecnológica y cooperación internacional.

Por su parte, dentro de la estructura de la DIGEPYME, los responsables de cada una de las etapas del proceso de acompañamiento a los emprendedores y del Registro Emprendedor, se encuentran identificados (6 funcionarios), siendo que no solo están abocados a esta tarea, sino también a todo lo que involucra el Registro Pyme (registro, análisis de información, capacitaciones, etc.) y otras tareas administrativas.

Por lo que el riesgo se puede dar por la falta de presupuesto para que haya más funcionarios en el proceso, puede ocurrir que el recurso humano se recargue de trabajo generando una afectación en la planificación y en el diseño de políticas públicas.

3. Conclusiones

1. Con la utilización del Modelo de Costeo Estándar (SCM por sus siglas en inglés) se midió las cargas administrativas, impuestas por la regulación vigente de la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, para los regulados. Igualmente, se aplicó un procedimiento particular para medir las cargas del lado de la administración.

2. Los posibles regulados por esta regulación podría ser el 97% del parque empresarial que representa el sector PYME para el año 2017 más la cantidad de personas que laboren bajo la modalidad de cuenta propia. La población identificada se vería beneficiada con los beneficios establecidos en el reglamento vigente No. 39295 y con otros que responden a normas especiales según el ámbito de las instituciones involucradas con estos sectores económicos.
3. Para la administración se determinó los costos y tiempos de procedimientos y actividades que se llevan a cabo para analizar las solicitudes de las empresas y emprendedores, por año la carga administrativa del registro es aproximadamente de ₡344,247,275.31.
4. La carga administrativa para el MEIC de hacer un registro PYME será de \$29,22 si el registro se hace usando el SIEC, o bien, \$22,56 si se hace por MEIC Directo.
5. En el caso del registro emprendedor la carga administrativa diaria depende si se realiza un documento de rechazo, dado que en año 2020 solo se realizó 8 se presenta el costo bajo el supuesto que ese día se realizó un documento de rechazo, costo del análisis de una solicitud que ingresan de manera presencial en la oficina es de ₡4.864,11 (\$7,91), pero si la información ingresa por el SIEC el costo es menor ₡3.243,29 (\$5,27).
6. Por la parte del regulado el costo de registrarse como PYME es el tiempo que deben de invertir para poder contar con dos de los tres requisitos. El tiempo depende si lo hace presencial, virtual o un agente de servicios para la póliza de riesgos de trabajo. Si lo realiza un tercero el rango de costos que indicaron fue de ₡5000 a ₡ 100,000 colones dependiendo el profesional que lo realice.

En el análisis de riesgos se han identificado, analizado y evaluado los posibles riesgos que pueden influir negativamente en el cumplimiento de los objetivos identificados en la regulación del Registro PYME y registro Emprendedor, concluyéndose lo siguiente.

1. Se identificaron seis riesgos para el Registro PYME los cuales cuatro tienen naturaleza externa y solo uno naturaleza interna. Estos riesgos requieren que la institución tome medidas para mitigar los efectos de su posible ocurrencia y así evitar las posibles consecuencias desfavorables sobre las PYME del país. La mayoría de los riesgos obtuvieron una calificación alta, en el tanto que su impacto incidiría en el desempeño de la gran mayoría de las empresas que componen el parque empresarial del país.

2. Respecto al Registro PYME un tema relevante es la interoperabilidad del SIEC con los sistemas de las instituciones que gestionan beneficios para las PYME y con las vinculadas con los requisitos que deben presentar para registrarse, de ahí la necesidad de buscar fuentes de financiamiento para modernizar dicho sistema, de manera que se convierta en una verdadera herramienta que apoya la labor del MEIC como regulador y rector de la materia y del resto de las instancias empresariales y públicas que componen el ecosistema PYME y su red de apoyo a su fortalecimiento.
3. Por otra parte, para el registro Emprendedor, se identificaron dos riesgos de naturaleza interna que están muy vinculados entre sí, uno es la divulgación de este registro y para ello se requiere no solo de los recursos tecnológicos necesarios, sino también del equipo humano necesario para dar el apoyo que se planea y requieren los emprendedores. Por ello, si estos dos aspectos generan riesgos es importante procurar que estos eventos no se lleguen a materializar para que los resultados esperados en pro de la mejora del emprendedurismo se alcancen.
4. El proceso de la identificación y valoración de cada uno de los riesgos reconocidos se llevó a cabo por profesionales del área económica y legal que valoraron escenarios en los cuales los objetivos se encontrarían vulnerables para su cumplimiento. Por ello, las alternativas de mejora propuestas buscan paliar el efecto negativo que la materialización de estos riesgos puede tener sobre las competencias del MEIC y los regulados.